

Des Ministres
comme ordonnateurs des dépenses de l'État
en Égypte

ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le mardi 24 mars 1942, à 11 heures

PAR

RAOOF SADIK EBEID

Président : M. ROLLAND, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.
Suffragants : MM. WALINE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.
LAMPUÉ, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1942



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Des Ministres
comme ordonnateurs des dépenses de l'Etat
en Egypte

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Des Ministres
comme ordonnateurs des dépenses de l'État
en Égypte**

ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le mardi 24 mars 1942, à 11 heures

PAR

RAOOF SADIK EBEID

Président : M. ROLLAND, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.

Suffragants : MM. WALINE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.

LAMPUÉ, Professeur à la Faculté de Droit de Paris.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1942



*Amicus Plato, sed magis
amica veritas.*

Platon m'est cher, mais la
vérité me l'est encore davan-
tage.

INTRODUCTION

I. De la qualité des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques. — II. Des discussions que soulèvent en Egypte leur pouvoir, leur contrôle et leur responsabilité, et de l'hésitation du législateur à l'égard de ces discussions. — III. Cette hésitation s'explique d'abord par l'importance des problèmes à résoudre. — IV. Elle s'explique ensuite par la complexité des éléments de la décision à prendre. — V. Par conséquent nous devons être prudents dans nos conclusions. — VI. Nous devons également comparer nos institutions avec celles de l'étranger. — VII. Des pays choisis comme objets de nos comparaisons. — VIII. Plan de notre travail.

I. — « Les Ministres sont les ordonnateurs de toutes les dépenses qui concernent les services compris dans leurs départements », ainsi s'exprime depuis le 10 décembre 1878 une ordonnance khédiviale. Ordonnateurs des dépenses, c'est-à-dire chargés de les exécuter conformément aux lois et règlements. Cette exécution représente de nos jours la fonction administrative la plus importante des fonctions ministérielles. Elle soulève surtout en Egypte différentes difficultés et de multiples discussions.

En effet, quoique considéré comme étant dans la hiérarchie administrative l'agent le plus élevé de son département, le Ministre, en fin de compte, n'est qu'un simple fonctionnaire. Comme tout autre, il n'a, en jouant le rôle d'ordonnateur des dépenses, qu'un pouvoir déterminé et limité soit par les lois ou les règlements, soit par les principes généraux du droit public. Pour le tenir dans les limites de son pouvoir, un contrôle sûr lui doit être assuré, et une responsabilité doit garantir sa gestion. Comment

est établi ce pouvoir en Egypte ? Comment y est organisé le contrôle ? Comment y est envisagé la responsabilité ? Voilà les problèmes dont nous voulons nous occuper dans notre travail.

II. — Souvent, ces problèmes soulèvent chez nous des discussions et des propositions les plus diverses. Elles font une apparition souvent mouvementée et presque périodique au sein du Parlement ainsi que dans la presse. En face de ces discussions et de ces propositions, le législateur reste hésitant et indécis. Les limites du pouvoir financier de chaque ministre restent par conséquent toujours mal déterminées, et dans ses rapports avec le Parlement, et dans ses rapports avec son collègue le ministre des finances. Le contrôle qu'on doit exercer sur le ministre en matière d'exécution des dépenses, reste également insuffisant, et les projets pour le renforcer sont toujours en suspens. La responsabilité qu'on réclame pour garantir sa gestion financière n'a jamais dépassé les controverses des écrivains et les résolutions du Parlement.

Mais l'hésitation parfois trop exagérée du législateur peut s'expliquer — sans d'ailleurs se justifier — d'une part, par l'importance capitale des problèmes à résoudre, et d'autre, part par la complexité embarrassante des éléments de la décision à prendre.

III. — L'importance capitale de ces problèmes découle de ce fait qu'il s'agit ici de l'organisation de l'exercice du pouvoir budgétaire, notamment dans les rapports entre le législatif et l'exécutif. Mais comme il a été énoncé par le financier Wagner, « toute l'importance particulière du budget de l'Etat vient — outre l'importance de ses entrées et sorties — de rapports du droit public, notamment de l'obligation de s'y conformer lorsqu'il a été voté par les

facteurs compétents et qu'il est ainsi prescrit d'agir suivant ses directives dans l'exécution du budget » (1).

C'est donc essentiellement pour respecter et rendre inviolable cette obligation de se conformer aux directives du législatif, que doit être bien défini, contrôlé et entouré de responsabilité, le pouvoir ministériel en matière d'exécution du budget.

A vrai dire, cette obligation de suivre uniquement les chemins tracés par le Parlement dans les chiffres du budget, est devenue de nos jours d'autant plus impérieuse, que le budget s'est graduellement transformé d'une simple opération de comptabilité en une mise en œuvre d'un véritable programme d'action politique et économique. Il est maintenant la manifestation sensible et concrète de tous les droits que reconnaît la constitution aux représentants de la volonté populaire. Il est devenu en d'autres termes la véritable Charte constitutionnelle de l'Etat moderne.

Cette importance découle, par ailleurs, de ce fait que la réalisation et le maintien de l'équilibre budgétaire dépend, dans une grande partie, du degré de perfectionnement des systèmes adoptés. Il est en effet évident que si chaque ministre s'arroge, dans l'exécution des dépenses publiques, un pouvoir souverain et absolu, le déséquilibre entre celles-ci et les recettes en serait la conséquence fatale. Des limites à son pouvoir doivent naturellement être apportées. Mais ces limites ne peuvent être respectées que dans la mesure où les systèmes de contrôle et de responsabilité qui les garantissent sont mieux organisés.

(1) *Traité de la science des finances*, traduction française de la 3^e édition par Henry Vouters, en 5 vol., t. I, p. 177.

IV. — En ce qui concerne la complexité des éléments des décisions à prendre, elle tient surtout à la multiplicité des considérations et des exigences dont il faut tenir compte.

A la tête de ces considérations il y a la grave question de la « compétence » dans l'Etat parlementaire. Faut-il reconnaître aux ministres un pouvoir financier assez étendu pour assurer à l'exécutif la primauté sur le législatif ? Ou vaut-il mieux réserver la primauté à ce dernier sur l'exécutif ? Il semble que notre Constitution ait répondu en faveur de cette dernière solution. Ses auteurs d'ailleurs, comme la plupart des auteurs des Constitutions européennes élaborées après la guerre de 1914-1918, n'ont pas échappé à cette tendance d'avoir « regardé en arrière le souvenir pénible de la politique gouvernementale du passé, qui avait laissé une trace si profonde dans la conscience politique de ces hommes (1) », pour arriver enfin à manifester une méfiance très nette à l'égard du gouvernement. Ils ont par conséquent créé un Parlement tout-puissant, au détriment de la puissance gouvernementale.

Le résultat en fut malheureusement des plus fâcheux. Le Parlement n'est jamais arrivé à conquérir le rôle qui lui a été expressément attribué par la Charte constitutionnelle elle-même. Le gouvernement n'a jamais pu se borner aux limites du pouvoir à lui désignées par la Charte constitutionnelle elle-même. Le résultat en est devenu une contradiction complète entre une situation de droit et une situation de fait, qui peut être considérée

(1) M. MIRKINE GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, 1936, p. 203.

comme un des facteurs responsables de l'ensemble des bouleversements continuels de la vie parlementaire depuis son avènement en 1923 jusqu'à nos jours.

En effet, un équilibre étroit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doit être maintenu dans le domaine financier comme dans les autres. Les modalités de cet équilibre, ainsi que nous les voyons en matière budgétaire, seront étudiées plus tard. De toute façon elles ne seraient que la mise en œuvre pratique de cette juste idée soulignée par un constitutionnaliste remarquable, M. Mirkine Guetzevitch, que « la véritable signification politique du parlementarisme est un pouvoir exécutif fort, puissant, mais toujours contrôlable, toujours subordonné à la volonté du suffrage universel sans aucun caractère personnel » (1).

Pourtant cette complexité des problèmes soulevés à propos des ministres et de leur rôle comme ordonnateurs des dépenses publiques, ne se borne pas à l'intervention de certaines considérations politiques relatives au problème de la compétence. Il y a à leur côté des considérations purement financières et qui sont parfois en contradiction complète avec les premières : Les principes politiques exigent que toute dépense soit au préalable autorisée par le Parlement, mais dans la pratique il est des cas où le Ministre doit pouvoir accomplir une dépense sans attendre cette autorisation parlementaire préalable. Les principes politiques mettent les ministres sur un pied d'égalité devant le Parlement. Ils les rendent solidairement responsables de la politique générale du gouvernement, et individuellement chacun de sa propre administration (2). Mais une

(1) *Op. cit.*, p. 199 et s.

(2) Art. 61 de la Constitution égyptienne.

bonne administration financière veut que le Ministre des Finances ait sur ses collègues une certaine prééminence budgétaire. Les principes politiques exigent que les Ministres ne soient responsables que devant les Chambres législatives, par contre des considérations financières exigent qu'ils puissent l'être également devant d'autres organes. On saisira encore beaucoup d'exemples de ce genre au cours de notre étude.

Enfin, à côté des exigences politico-financières, il y a les exigences assez compliquées de la vie pratique de notre époque, qui viennent encore embarrasser davantage le législateur et le faire hésiter dans l'adoption des solutions juridiques pour concilier autant que possible les premières avec ces dernières. De ces exigences pratiques citons le besoin de rendre le Ministre capable d'apprécier et d'agir en même temps qu'incapable de commettre des abus, de créer une procédure de contrôle financier assez souple et simple en même temps qu'efficace et préventive, d'instituer un système de responsabilité assez sérieux et réparatif pour le trésor, en même temps que pratique, etc., etc.

V. — Ainsi, il nous est facile de comprendre jusqu'à quel point on doit être prudent dans l'approbation ou la désapprobation des solutions proposées, tant en ce qui concerne les systèmes du contrôle qu'en ce qui concerne l'organisation de la responsabilité. D'ailleurs nous n'avons pas la prétention de pouvoir aborder et résoudre dans cette étude, tous les problèmes qui les concernent.

Si nous parvenons seulement à montrer de quelle manière ils se posent actuellement en droit égyptien, quelles en sont les solutions déjà proposées, et parmi ces solutions celles qui nous semblent plus appropriées à adopter, nous atteindrons par là même le but que nous nous sommes fixé.

VI. — Mais pour avoir des éléments de choix aussi variés que possibles il nous semble profitable de chercher à pénétrer le mécanisme des institutions de l'étranger. Dans des législations voisines de la nôtre on aura peut-être l'occasion de constater « au-dessous du droit, cette nature des choses naturelles, morales, psychologiques, sociales, qui nous domine et qui n'est pas partout la même » (1).

En effet, il serait superflu de vouloir insister ici sur l'importance de la comparaison avec l'étranger de nos institutions et de notre droit. Mais si la comparaison a pour tous les pays une importance particulière en matière juridique, à raison de « l'internationalisation constante des transactions sociales » ainsi que le constate M. Capitant (2), elle en a encore davantage en ce qui concerne notre pays. « En Egypte, a déclaré M. Lévy-Ullmann, peut et doit germer le droit mondial du xx^e siècle (3). »

« Cette place se justifierait, écrit à cet effet un magistrat égyptien, M. Sadik Fahmy, par deux raisons : Tout d'abord le droit égyptien par sa formation même a des liens très étroits avec plusieurs rameaux de législations et notamment avec les droits européens représentés par le droit français. D'un autre côté la présence dans notre pays d'un nombre de juristes étrangers de haute valeur constitue indiscutablement pour l'Egypte un privilège que j'oserais dire unique au monde (4). »

VII. — Les pays que nous avons choisis comme sujets

(1) M. DEMOGUE, *Notions fondamentales du droit privé*, p. 285.

(2) L'œuvre juridique de Saleilles, p. 82.

(3) Préface de M. Lévy-Ullmann, pour un ouvrage de M. SADIK FAHMY, *Traité pratique et théorique des preuves en droit civil comparé*, Paris, 1923, p. XXIII.

(4) *L'Egypte contemporaine*, 1934, t. XV, p. 391-411.

d'investigation et de comparaison avec le nôtre sont la France, l'Angleterre et la Belgique. Après avoir donné les indications concernant nos systèmes, nous essaierons — toutes les fois que nous le jugerons nécessaire — de fournir des renseignements parallèles au sujet des systèmes adoptés par ces trois pays. « S'initier à la connaissance complète, approfondie des législations étrangères est évidemment, dit M. Capitant, la première tâche qui incombe au comparatiste. Aussi l'exposé du droit étranger, comme celui, du reste, du droit national, doit-il tenir une large place dans l'étude du droit comparé... Et d'abord il faut choisir avec soin les législations prises comme sujets d'observation (1). »

Nous avons choisi la législation française, non seulement à raison de l'influence sensible qu'elle exerce parfois sur la nôtre, mais surtout parce que les problèmes relatifs au contrôle financier et à la responsabilité ministérielle ont été discutés en France dans une littérature peut-être plus abondante que nulle part ailleurs.

La législation anglaise a, de son côté, attiré l'attention de plusieurs auteurs par certaines qualités et avantages pratiques que présentent, à maints points de vue, ses institutions budgétaires. Du reste, ainsi que nous le constaterons dans la suite, les origines de nos systèmes concernant le budget de l'Etat, son exécution et son contrôle, ont été l'œuvre du contrôle financier franco-britannique établi en 1880. Mais c'est notamment l'influence britannique qui l'emportait en matière d'aménagement du système des dépenses.

En ce qui concerne la législation belge, elle a apporté

(1) L'œuvre juridique de Raymond Saleilles.

son influence remarquable sur nos institutions constitutionnelles. Elle nous sera donc utile, au fur et à mesure que ces institutions touchent de plus ou de moins près aux problèmes financiers qui vont nous occuper. « Le droit financier positif est une partie du droit public positif. Ici aussi dans la science des finances il s'agit des dispositions constitutionnelles (1). »

VIII. — Quant au plan de notre travail nous entendons le diviser en trois parties, qui traiteront successivement du pouvoir des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques, du contrôle exercé sur les ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques, et de la responsabilité des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.

Dans la partie concernant leur pouvoir nous allons parler, dans un premier chapitre, du principe de l'autorisation préalable par le Parlement, des dépenses publiques. En effet, toute dépense publique a comme point de départ une décision de principe prise par le corps législatif et portant sur la nature en même temps que sur le montant de cette dépense. Cette décision est la condition indispensable pour l'exercice du pouvoir ministériel en cette matière. Elle en est également la limite. Mais une fois l'autorisation du Parlement donnée, le rôle du Ministre comme exécuter de la dépense commence. Ainsi, nous aurons dans un deuxième chapitre à parler de l'opération des dépenses dans ses phases administratives depuis l'engagement jusqu'au paiement. Nous aurons également l'occasion d'y discuter ce qu'on prétend parfois, que les actes accomplis par le Ministre en exécution des dépenses

(1) WAGNER, *op. cit.*, t. I, p. 12, note 1.

publiques entrent dans une catégorie spéciale d'actes administratifs qu'on appelle des actes particulièrement discrétionnaires.

Dans la deuxième partie consacrée au contrôle exercé sur les ministres en matière d'exécution des dépenses publiques, nous parlerons dans un premier chapitre de l'aspect général des systèmes de contrôle, préalable, puis ultérieur, comme ils sont actuellement établis en Egypte. Mais après avoir fait, dans un deuxième chapitre, la preuve de l'insuffisance frappante de nos systèmes de contrôle, nous allons dans un troisième et dernier chapitre apprécier les moyens proposés pour les réformer.

En ce qui concerne la dernière partie réservée à l'étude de la responsabilité ministérielle envisagée comme sanction aux infractions qu'ils peuvent commettre dans la gestion des dépenses, elle sera divisée en trois chapitres. Au premier, nous démontrerons comment la responsabilité politique est une sanction, en la matière, complètement inefficace. Puis, nous chercherons au deuxième chapitre, si par conséquent il convient d'établir, pour suppléer à l'insuffisance de la précédente, une responsabilité pénale semblable à celle encourue en cas de forfaiture ou de concussion. Enfin, au troisième chapitre, nous examinerons s'il faut aller encore plus loin et engager, indépendamment de la précédente, la responsabilité civile du ministre en donnant à l'Etat une action en dommages et intérêts qui aura en plus l'avantage de réparer, au trésor public, le préjudice à lui causé par toute gestion irrégulière.

PREMIÈRE PARTIE

**Du pouvoir des Ministres
comme ordonnateurs des dépenses
publiques.**

CHAPITRE PREMIER

De la nécessité pour toute dépense publique d'une autorisation préalable donnée par le pouvoir législatif (1).

SECTION I

DES ORIGINES DU PRINCIPE DE L'AUTORISATION PRÉALABLE DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES ET DE SON ADOPTION PAR L'EGYPTE EN 1882.

- § 1. Des origines du principe de l'autorisation préalable en droit anglais et français.
1. Des origines du principe dans la « Petition of Rights » de 1826. — 2. De sa confirmation actuelle en Angleterre. — 3. De sa transmission en France. — 4. Du principe et de l'acte n° 2 de 1940.
- § 2. De l'introduction en Egypte en 1882 du principe de l'autorisation préalable.
5. L'État en Egypte, à la veille de l'intervention européenne en 1878.

(1) Au sujet de cette matière on peut consulter : FAURE, *Les droits respectifs des deux chambres en matière des lois de finances étudiées dans les constitutions de l'Angleterre, des Etats-Unis et de la France*, Nancy, 1880. — BRIDON, *L'initiative parlementaire en matière des lois de finances*, thèse, Paris, 1902. — PLYART, *De l'initiative en matières des propositions budgétaires en Angleterre, aux Etats-Unis et en France*, thèse, Paris, 1902. — WAHL, *De l'initiative des membres du Parlement en matière financière*, thèse, Paris, 1904. — LECLÈRE, *La mesure et la valeur de l'intervention législative en matière budgétaire*, thèse, Paris, 1905. — JOUVE, *Le vote du budget en France et en Angleterre*, thèse, Montpellier, 1906. — BUTY, *Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*, thèse, Paris, 1926. — MAUCHANT, *La Commission des finances à la Chambre des députés*, thèse, Nancy, 1927.

— 6. Le pays réclame en 1879 ses droits financiers. — 7. La Constitution du 8 février 1882 les lui accorde. — 8. Les Constitutions de 1883 et de 1914 reviennent à l'état primitif.

- § 3. De la Constitution actuelle et de la proclamation de la nécessité d'une autorisation législative préalable pour toute dépense publique. — 9. Les textes de la Constitution sont aussi nets que possible. — 10. Des deux limites apportées aux droits du législatif.

§ 1. — *Des origines du principe en droit anglais et français.*

1. — Le principe fondamental qui exige préalablement à l'accomplissement de toute dépense publique une autorisation législative, peut remonter en Angleterre à la *Petition of Rights* dans laquelle, en 1628, les Lords et les Communes assemblés en Parlement « supplient humblement Sa Très Excellente Majesté, que personne à l'avenir ne soit contraint de faire aucun don gratuit, aucun prêt d'argent, aucun présent volontaire, sans le consentement commun donné par acte du Parlement ».

Puis une résolution adoptée par les Communes en 1678 vint encore confirmer le principe en déclarant que celles-ci « ont seules le droit d'accorder des aides et subsides à Sa Majesté. Tous bills tendant à octroyer de tels aides et subsides doivent émaner des Communes. Et il appartient exclusivement et sans contestation aux Communes de fixer, limiter et ordonner dans tels bills le montant, l'objet, les motifs, conditions, limitations et qualifications des crédits, lesquels ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des Lords ». Rien n'est plus exprès.

Du reste il a été stipulé dans un *Treasury-Minute* du 13 janvier 1846 qu'« aucun département exécutif ne peut dépasser les crédits alloués par le Parlement pour chaque

chapitre des *Estimates*, ni effectuer un virement sans la sanction préalable expresse de la Trésorerie » (1).

2. — Dans l'état actuel des choses, ce principe est si incontesté que certains publicistes, comme Todd, vont jusqu'à affirmer que c'est un délit pour un ministre de prêter, sans une loi préalable, de l'argent même à la Couronne ou à un département public et dans un but d'intérêt général.

3. — De l'Angleterre, le principe fut ensuite introduit en France et au continent européen par la révolution de 1789. Dans l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme on disposait que « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité des contributions publiques, de les consentir librement, d'en suivre l'emploi ». Puis les lois affirmant le principe venaient se multiplier. On peut en citer la loi du 13 juin 1791 stipulant dans son article 93 que « le corps législatif fixera les dépenses de l'administration », la loi du 25 mars 1817 disposant dans son article 151 que « Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà du crédit ouvert à chacun d'eux », la loi du 17 mai 1850 établissait dans son article 9 qu'« aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi », la loi du 14 décembre 1879 exigeant dans son article 1^{er} qu'« Il ne peut être accordé des crédits qu'en vertu d'une loi », pour arriver à la loi sur le contrôle des dépenses engagées du 10 août 1922 prévoyant dans son article 9 la peine de forfaiture pour « les ministres, les sous-secrétaires d'Etat ou tout autre

(1) Dans le même ordre d'idées est également intervenue une résolution des communes du 30 mars 1849.

fonctionnaire » qui prennent sciemment « des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois ». La même prohibition est également reproduite par toutes les lois annuelles des finances depuis 1923 jusqu'à nos jours.

4. — Sauf à signaler qu'à titre exceptionnel, et par l'acte constitutionnel n° 2 de 1940, on a attribué au Chef de l'Etat le pouvoir législatif « qu'il exerce en Conseil des Ministres jusqu'à la formation des nouvelles assemblées, et après cette formation en cas de tension extérieure ou de grave crise intérieure sur sa seule décision. Par la même forme et dans les mêmes circonstances il peut édicter des dispositions d'ordre budgétaire et fiscal ». Cet acte n'est en effet qu'une nouvelle confirmation du principe car il n'attribue au Chef de l'Etat le pouvoir budgétaire que dans les cas exceptionnels qu'il prévoit. Autrement il réserve le pouvoir budgétaire, dès maintenant, aux futures assemblées législatives.

Somme toute, depuis qu'il fut établi en Angleterre et en France, le principe de l'autorisation préalable par le législatif des dépenses publiques restait constant et incontestable. De ces deux pays, il a conquis toutes les législations modernes. Nous allons nous occuper immédiatement des circonstances dans lesquelles il fut adopté en Egypte.

§ 2. — *De l'introduction en Egypte en 1882 du principe de l'autorisation préalable.*

5. — Il ne faut pas remonter très loin dans l'histoire de notre pays pour chercher les origines du principe de la nécessité d'une autorisation législative préalable pour toute

dépense publique. En effet, jusqu'au décret du 18 mai 1878 qui a permis aux puissances européennes d'intervenir dans notre administration financière, on peut dire que nos souverains jouissaient d'un pouvoir financier qui ne souffrait aucune limitation, de quelque côté que ce soit. Pour donner une image approximative de ce qu'était jusqu'alors cet état de choses, nous reproduisons ici ces quelques passages du rapport de la *Commission étrangère d'Enquête*, constituée par un décret du 27 janvier 1878 (1) :

« S'il est un fait qui ressort avec une évidence incontestable de toutes nos investigations, c'est qu'en matière financière l'autorité du chef du gouvernement est absolue. Il existe bien, il est vrai, une *Chambre de Notables* et un *Conseil Privé*, mais si on était disposé à croire que ces deux institutions limitent dans quelque mesure que ce soit le pouvoir du Khédive, il suffirait de jeter les yeux sur les décrets qui les organisent et définissent leurs attributions pour comprendre que leur intervention dans les affaires financières n'est qu'une pure et vaine formalité. La loi n'est autre chose que l'expression de la volonté du Chef de l'Etat. Peu importe que cette volonté se manifeste par un document écrit ou par un ordre verbal. Elle est toujours obéie. Pour apprécier équitablement une si constante soumission, il ne faut pas perdre de vue de quel respect est entourée l'autorité du souverain et quelles justes craintes elle inspire à tout un peuple qui ne se sent, à aucun degré, protégé contre les abus possibles du pouvoir le plus absolu. »

(1) La Commission avait comme objet d'enquêter sur « les causes des moins-values dans les recettes, et en définitive opérer une nouvelle réduction des droits des créanciers », comme s'exprime le décret portant son institution.

« Ce régime politique est essentiellement conforme aux traditions et aux mœurs du peuple, dans cette conformité même il a trouvé sa raison d'être, et on peut y voir également, dans une certaine mesure, sa justification ; mais il doit se modifier en même temps que s'affaiblissent ces traditions et que ces mœurs se modifient sous l'influence de plus en plus active des notions économiques et des principes d'administration qu'a introduits en Egypte l'élément Européen. »

Le Khédive Ismaïl Pacha a fini par l'acceptation des conclusions de la *Commission d'Enquête*. Le 28 août 1878, il a déclaré à son ministre des finances M. Rivers Wilson : « Il s'agit actuellement pour moi d'appliquer ces conclusions. Je suis résolu à le faire sérieusement, soyez-en convaincu. Mon pays n'est plus en Afrique ; nous faisons partie de l'Europe actuellement, etc... »

Comme première application, le Ministère Nubar Pacha fut constitué sur la base du rescrit royal du 28 août de la même année qui consacre d'une façon bien évidente le principe de la responsabilité ministérielle : « Je veux, dit le Khédive, vous confirmer ma ferme détermination de mettre les règles de notre administration en harmonie avec les principes qui régissent les administrations en Europe. Au lieu d'un pouvoir personnel, principe actuel du gouvernement de l'Egypte, je veux un pouvoir qui imprime, il est vrai, une direction générale aux affaires mais qui trouve son équilibre dans un Conseil des Ministres. En un mot, je veux dorénavant gouverner avec et par mon Conseil des Ministres. »

6. — Mais la constitution d'un Cabinet solidairement responsable devant le souverain est une chose, et l'attribution des véritables pouvoirs législatifs et budgétaires à la Cham-

bre élue de 75 notables en est une autre. Ainsi la Chambre, sous la pression d'une opinion publique qui commençait à se réveiller, multipliait ses séances, en revendiquant le droit de mettre les ministres, égyptiens ou étrangers (1), sous sa dépendance, en les rendant uniquement responsables devant elle. Du reste, dans une adresse accompagnant un plan financier, établie le 15 août 1879, par les notables, les hauts fonctionnaires et dignitaires religieux, civils et militaires, on supplia son Altesse de vouloir « accorder à la Chambre des Députés, les attributions et les pouvoirs dont jouissent les Chambres des Députés européennes en ce qui concerne les questions intérieures et financières ».

Mais les événements se précipitèrent et entraînèrent à la fois la démission des membres de la *Commission d'Enquête*, ainsi que la déposition du Khédive lui-même le 26 juin 1879, avant de permettre aucune réalisation des aspirations du pays.

7. — Sous son successeur le Khédive Tewfik Pacha, on a essayé, dans une première réunion des notables depuis la révolte d'Arabi Pacha, de faire appel, le 25 décembre 1881, aux élus de la nation. Mais il fallait attendre jusqu'aux interventions du décret du 7 février 1882, et de la loi fondamentale qui l'a suivi le lendemain, et qui établissait d'une façon nette que « les députés, élus au suffrage universel, censitaire, étaient considérés conformément à la pure doc-

(1) Car — un fait curieux dans l'histoire — le ministère égyptien comptait en ce moment deux ministres étrangers : Un Anglais (M. Rivers Wilson) aux finances publiques, et un Français (M. Belegniers) aux travaux publics, ayant tous les deux un droit de veto suspensif sur toutes les mesures qu'ils désapprouvaient même délibérées en Conseil des Ministres (Lettre du Khédive du 5 mars 1879. *Documents diplomatiques*, 1880, p. 166).

trine du régime représentatif comme mandataire de tout le territoire égyptien et non pas de la province où ils avaient été élus » (1), pour attribuer aux députés le droit de voter librement le budget, et de disposer des ressources et des dépenses du pays. Bien plus, le ministère a été déclaré responsable seulement devant l'assemblée législative, et le régime représentatif se trouvait par conséquent inauguré pour la première fois dans l'histoire du pays par cette loi organique du 8 février 1882.

8. — En effet, les événements constitutionnels ont pris en Egypte la même tournure qu'en Angleterre, en France, et en général dans les pays à régime représentatif où les élus de la nation trouvaient dans les questions purement budgétaires, le moyen facile d'intervenir dans l'administration de leur pays pour aboutir à s'arroger enfin un pouvoir unique et souverain de légiférer, et de contrôler le gouvernement. Mais malheureusement, ce pouvoir jugé à l'époque excessif et trop moderne devait s'écrouler avec l'écroulement d'Arabi Pacha peu de temps après. Une nouvelle constitution réactionnaire et très monarchique, celle du 1^{er} mai 1883, a dû y succéder.

Cette dernière constitution a créé, il est vrai, *un Conseil Législatif* et *une Assemblée Générale* (2), mais elle leur a enlevé tout droit effectif en matière budgétaire. La nécessité de leur consentement pour toute levée d'impôt

(1) DÉADINE SALEH, *Les pouvoirs du roi dans la Constitution égyptienne*, thèse, Paris, 1939, p. 116.

(2) Le Conseil Législatif était composé des 30 membres dont 14 nommés par le Khédive et 16 nommés au suffrage indirect par les conseils municipaux. L'Assemblée Législative comprenait tous les membres du Conseil précédent et en plus 46 notables élus au suffrage indirect.

mise à part, le rôle du Conseil, aussi bien que celui de l'Assemblée, devait se borner à des avis purement consultatifs, et seulement en certaines matières spécifiées. Ainsi en matière budgétaire, l'article 22 de la loi organique du 1^{er} mai donnait aux deux organes le pouvoir d'« émettre des avis et des vœux sur chaque chapitre seulement, et qui seront transmis au Ministre des Finances qui devra, le cas échéant, motiver le rejet des propositions » et sans que cette motivation « puisse donner lieu à aucune discussion ». Le compte général de l'administration ne devait, de son côté, être présenté au Conseil Législatif que pour « avis ou observation », ainsi que l'exigeait l'article 25 de cette loi.

Toutefois, par une nouvelle constitution du 1^{er} juillet 1913, les deux Assemblées étaient fondues en une seule qui portait le nom d'*Assemblée Législative* (1). A son tour, elle n'avait qu'un pouvoir consultatif. Elle a hérité la même compétence, ou plutôt la même incompétence budgétaire que les assemblées précédentes. D'ailleurs la guerre 1914-1918 vint couper court à son activité. Elle fut prorogée indéfiniment jusqu'à la fin de la guerre, et il fallut cette fois attendre l'intervention de la constitution du 19 avril 1923 élaborée sur les principes du régime parlementaire et principalement sur la nécessité d'une autorisation législative préalable à toute dépense publique. C'est la constitution qui est actuellement en vigueur.

(1) Elle était composée d'un certain nombre des membres de droit (les ministres), des 66 membres élus et des 17 membres nommés.

§ 3. — *De la Constitution actuelle et de la proclamation de la nécessité d'une autorisation législative préalable pour toute dépense publique.*

9. — Après avoir établi dans son article 134 la compétence législative en matière de levée des impôts, des contributions, des taxes et des droits, notre constitution de 1923 a expressément prescrit dans son article 136 qu'« aucune pension ou indemnité, aucun secours ou gratification ne peuvent être servis par le Trésor public que dans les limites de la loi », et dans son article 137 qu'« aucun emprunt public, ni aucun engagement pouvant grever le trésor pour un ou plusieurs exercices futurs, ne pourra être contracté sans le consentement du Parlement ». Son article 143 exige de son côté que « toute dépense non prévue au budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du budget doit être approuvé (l'expression arabe, la seule qui soit valable, dit autorisé) par le Parlement » (1). Notre Constitution donne donc aux Chambres législatives seules et sans établir une suprématie en faveur de l'une d'elles (2),

(1) La différence de signification entre les mots « approuvé » et « autorisé » est évidente, car si l'approbation a le sens du consentement donné à n'importe quel moment, même après l'accomplissement de l'acte, l'autorisation doit au contraire précéder cet accomplissement. Par conséquent la divergence entre le texte arabe et le texte français de l'article a donné lieu à une discussion entre le président de la Chambre et le ministre des finances dans la séance du 15 juin 1937. Elle a été terminée par l'accord sur l'opinion que nous signalons plus haut.

(2) D'après l'opinion dominante, il semble que l'article 139 de la Constitution qui prescrit que les lois financières soient d'abord discutées et votées à la Chambre des députés n'établisse qu'une règle d'organisation purement chronologique. — V. *Contra* : EL SAYED SABRY, *Le pouvoir législatif et exécutif en Egypte*, thèse, Paris, 1930, p. 130 et s.

le droit d'autoriser les dépenses publiques ainsi que les recettes, avec la plénitude des pouvoirs d'appréciation et d'amendement (1).

Les ministres sont obligés de leur côté de se conformer aux autorisations du Parlement. Ils ne doivent pas les dépasser ni passer outre. A ce propos la loi annuelle des finances s'exprime ainsi : « L'existence dans les tableaux des dépenses afférents à chaque service ou département, d'un crédit désigné pour un but déterminé, ne dispense pas les services ou les départements de l'observation stricte des règlements en vigueur, relatifs à l'utilisation de ces crédits (2) ».

10. — Pourtant il est à signaler que la compétence législative comporte en matière d'autorisation des dépenses publiques deux restrictions :

1^o La première est établie par l'art. 141 de la constitution qui prescrit que « le titre du budget afférent au service de la dette publique ne pourra être l'objet d'aucune modification de nature à porter atteinte aux engagements pris par l'Egypte à cet égard. Il en sera de même de toute dépense portée au budget en exécution d'un engagement international ».

Ce texte n'est que la reproduction de l'article 23 de la loi organique du 1^{er} mai 1883, déclarant que « le service du tribut, celui de la dette publique et généralement toutes les charges ou obligations résultant de la loi de la liqui-

(1) V. FOUAD BEY KAMAL : *Les principes du régime parlementaire* (en arabe), Le Caire, 1925, p. 140.

(2) V. l'article 6 de la loi de finances de 1934, l'art. 43 de la loi de finances de 1935, l'art. 65 de la loi de finances de 1936, l'art. 50 de la loi de finances de 1937, l'art. 7 de la loi de finances de 1938, l'art. 4 de la loi de finances de 1939.

dation (de la dette publique) ou de conventions internationales, ne peuvent être l'objet d'aucune discussion ni d'aucune expression de vœu », avec cette différence que le nouveau texte n'est qu'une confirmation inutile d'un principe incontestable du droit international, et qui s'impose par conséquent à tous les Parlements du monde. N'y insistons pas davantage.

2^o La deuxième est au contraire une véritable restriction. Elle découle de l'art. 56 de la constitution qui veut qu'« à chaque avènement une loi fixe pour la durée du règne la Liste civile du Roi, ainsi que celle de la Famille royale. La loi fixe également les allocations des Régents, qui seront prélevées sur la Liste civile du Roi ». Comme il ressort clairement du texte de l'article, la restriction ne porte pas sur les droits du Parlement, comme elle porte sur la règle de l'annualité des crédits, dont nous aurons l'occasion de parler plus tard.

Mais ces deux restrictions de peu d'importance, mises de côté, la nécessité d'une autorisation préalable du Parlement pour toute dépense publique n'a soulevé, en tant que principe, aucune difficulté ni contestation, pas plus sous la constitution élaborée en 1923 et qui est actuellement en vigueur, que sous la constitution également parlementaire qui est intervenue au mois d'octobre 1930 pour être abrogée et remplacée par la première au mois de novembre 1934 (1). En effet, elle ne saurait soulever aucune contestation, là où elle est considérée comme étant à la base même, et un des traits caractéristiques du régime parlementaire. Ce qui soulève des contestations ce n'est

(1) V. titre IV et particulièrement les articles 126 et ss. de la constitution abrogée.

pas le principe de l'autorisation législative lui-même, mais c'est la forme de l'autorisation : c'est sa portée, c'est sa nature juridique qui soulèvent des discussions sur lesquelles nous essaierons de donner, dans les trois sections suivantes, un aperçu rapide.

SECTION II

DE LA FORME DE L'AUTORISATION LÉGISLATIVE DES DÉPENSES PUBLIQUES.

11. L'autorisation législative intervient sous la forme d'un crédit.

§ 1. Du budget général comme procédé normal pour l'ouverture des crédits.

12. De la définition du budget. — 13. De ses origines en Angleterre, en France et en Egypte. — 14. De son morcellement en budgets annexes. — 15. et en budgets extraordinaires. — 16. Des critiques du morcellement du budget.

§ 2. De l'ouverture des crédits en dehors du budget général. — 17. De la nécessité de l'ouverture des crédits autres que ceux prévus au budget général. — 18. Des crédits pour parer au retard du vote du budget général. — 19. Des différentes méthodes suivies en cette matière. — 20. De la méthode française et belge. — 21. De la méthode anglaise. — 22. De la méthode égyptienne. — 23. Des crédits supplémentaires pour parer aux besoins imprévus au budget général. — 24. Des difficultés constitutionnelles relatives à ces crédits en Egypte. — 25. De leur ouverture par simple décret. — 26. Nous proposons une solution semblable à celle de l'Angleterre. — 27. De l'extension fâcheuse qu'a prise chez nous la pratique des crédits supplémentaires.

11. — L'autorisation législative d'une dépense déterminée n'intervient que sous la forme de l'ouverture au gouvernement, d'un crédit fixant le montant de la somme à dépenser, car un crédit n'est — par définition — que « l'autorisation d'effectuer un service et d'y consacrer une somme déterminée dans le cours d'un exercice » (1). Ces

(1) STOURM, *Le budget*, p. 182.

crédits sont ouverts soit par le budget général de l'Etat (qu'on appelle parfois la loi annuelle des finances), soit exceptionnellement en dehors du budget général. Nous allons réserver un paragraphe à chacun des deux procédés.

§ 1. — *Du budget général comme procédé normal pour l'ouverture des crédits.*

12. — Qu'est-ce que le budget général de l'Etat ? Dubois de l'Estang, dans *le Nouveau Dictionnaire de l'économie politique*, le définit par son objet en disant que « le budget a pour objet de fixer les sommes que les particuliers doivent mettre en commun pour les dépenses d'utilité générale et de régler souverainement l'emploi qui doit être fait de ces ressources ». J.-B. Say l'a défini par « la balance des besoins et des ressources de l'Etat ». Leroy-Beaulieu considère qu'un budget « est d'abord un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée, et en outre c'est une autorisation ou une injonction donnée par les pouvoirs compétents de faire ces dépenses ou de recueillir ces recettes ». D'après Esmein, il représente « un acte qui contient pour un temps déterminé la prévision des recettes et des dépenses de l'Etat et qui ordonne la perception des uns et le paiement des autres ». Boucard et Jèze proposent de leur côté la définition suivante : « Le budget est l'acte d'administration générale par lequel sont arrêtées et autorisées à l'avance et pour une période déterminée les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat. » A défaut d'une définition donnée par notre législation, on peut adopter l'une de celles-ci.

13. — Sous sa forme moderne, le budget est une chose

relativement récente. Il faisait son apparition définitive en 1688 en Angleterre. Avant cette date on n'y dressait dans les *Estimates* soumises au Parlement que les dépenses relatives à la marine, à l'armée et à l'artillerie. En France il fut introduit sous la Restauration, époque à laquelle s'y établirent sous l'inspiration de grands ministres des finances (comme le baron Louis, Roy, De Villèle, etc...) la plupart des règles financières qui sont encore en vigueur. C'est seulement à partir de 1880 que l'Égypte a vu se dresser un tableau complet des dépenses et des recettes qui étant universel sans compensation entre les dépenses et les recettes, brut sans déduction des frais de perception, annuel, et surtout obligatoire pour le gouvernement, méritait la qualification du budget.

En effet, c'est une règle fondamentale de la technique financière que le budget de l'Etat doit être universel et unique :

Universel : c'est-à-dire qu'il doit comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes sans compensation. Par cela seul le Parlement peut s'assurer de son droit d'examiner préalablement toutes les dépenses et tous les impôts de l'Etat. Cela ne soulève pas de difficultés. La règle de l'universalité est en effet observée rigoureusement chez nous.

Unique : c'est-à-dire dressé de telle manière qu'il suffit de faire deux additions seulement, pour savoir le total des dépenses et celui des recettes, et une soustraction de ces deux totaux pour savoir s'il est en équilibre, en excédent ou en déficit. En d'autres termes, il faut qu'il soit simple et clair. Ce qui rompt avec sa simplicité et sa clarté, c'est la multiplicité des documents dans lesquels sont répartis ses chiffres. Il y a multiplicité des documents

quand il y a à côté du budget général des budgets annexes ou extraordinaires.

14. — *Les budgets annexes* « sont des exploitations industrielles que la comptabilité doit traiter industriellement, en rapprochant leurs recettes de leurs dépenses afin de faire ressortir les soldes individuels de chacun d'eux » (1). Chacune de ces exploitations constitue en définitive un petit budget distinct, bien qu'il entre dans le cadre du budget général. On dit pour justifier ce procédé de spécialisation, qu'il s'agit ici de certaines exploitations de caractère particulièrement industriel ou commercial, et dont il faut savoir par conséquent le solde propre de leur fonctionnement. Ce solde finit toujours en se balançant, soit en versant son excédent au budget général, soit en retirant le montant de son déficit.

Par exemple nos deux administrations de chemin de fer, de téléphone et de télégraphe possèdent chacune un budget annexe dont le total atteint un chiffre assez énorme, allant parfois jusqu'à représenter le sixième du budget général (2). La séparation des budgets de ces deux administrations a eu lieu par une loi datée du 22 juin 1933, à la suite de la baisse continue de leurs recettes. La Commission des Finances de la Chambre des Députés, dans son rapport présenté à la séance du 24 avril 1933, a en effet préconisé pareille séparation « en faisant ressortir que le budget séparé des chemins de fer permettra de connaître la proportion des dépenses par rapport aux recettes. Avec un peu d'exagération, la commission dit,

(1) STOURM, *Le budget*, 3^e édition, p. 246.

(2) V. par exemple au budget de 1938-1939, les deux budgets annexes représentaient un chiffre de 7.498.200 livres égyptiennes, alors que le budget général en représentait 42.267.000.

remarque à cet effet le professeur Umberto Ricci (1), que la connaissance de cette proportion n'était pas possible auparavant ». Au même rapport, elle a enfin ajouté que « cette proportion serait le miroir qui refléterait la bonne ou la mauvaise situation de l'administration et l'aiderait à suivre une politique d'économie (2) ».

Le système des budgets annexes a été vivement critiqué. Ceux-ci, dit M. Stourm, « constituent une superfétation budgétaire évidemment irrégulière » (3). A vrai dire, le système présente tous les inconvénients du morcellement budgétaire sans donner aux services exploités les avantages de la souplesse et de la simplicité qu'on en attend. D'un côté, leurs dépenses et leurs recettes, quoique ne figurant au budget général que par leur solde, restent pourtant soumises aux mêmes règles de la comptabilité publique. D'un autre côté, les services spécialisés peuvent être l'objet des mêmes entraves qu'impliquent parfois le principe de l'autorisation préalable et son degré de spécialité. Tout ce qu'on gagne en définitive à cette spécialisation, c'est d'une part la difficulté de contrôler les opérations des services spécialisés, et d'autre part la tendance au gaspillage que peut favoriser dans l'esprit de leurs administrateurs l'absence de tout souci d'équilibrer les dépenses avec les recettes.

15. — En ce qui concerne *les budgets extraordinaires*, ce sont des comptes dans lesquels sont portées certaines dé-

(1) « Le budget de l'État égyptien pour 1933-1934 », *l'Égypte contemporaine*, 1934, p. 216.

(2) La même idée fut soutenue par M. Hussein Fahmy : *An inquiry into the present position of the Egyptian State Railways*, Le Caire, 1933, p. 50.

(3) *Le budget*, p. 243.

penses qu'on prétend exceptionnelles et qui doivent par conséquent être couvertes par des ressources exceptionnelles telles que les emprunts. Les dépenses exceptionnelles sont celles exigées pour l'accomplissement de certains travaux particulièrement coûteux et appelés à subsister plusieurs années, au profit de plusieurs générations futures. Ces générations, dit-on pour la justification du système, doivent participer à la charge énorme en remboursant par leurs contributions l'emprunt qui a servi à entreprendre ces travaux qui leur seront d'utilité incontestable.

En partant de cette idée, l'article 1^{er} de notre loi de finances pour l'exercice 1937-1938 a prévu la création d'un budget extraordinaire pour les dépenses afférentes à l'exécution du traité qui, le 26 août 1936, a liquidé les relations anglo-égyptiennes. Heureusement la réalisation de cette idée n'a pas eu lieu. On y a renoncé dans l'article 8 de la loi de finances de l'année suivante. Notre système financier est donc exempt de cette pratique fâcheuse des budgets extraordinaires qui a trouvé surtout en Belgique et en France d'après-guerre (de 1914-1918) une extension particulière. A ce point de vue il est comparable à celui de l'Angleterre (1) qui avant 1937 ne connaissait pas encore ladite pratique. La vertu même des comptes de gestion qui y sont en vigueur favorise l'unité budgétaire. Les entrées et les sorties de l'Echiquier comprennent nécessairement dans leurs totaux la masse entière des opérations effectuées du 1^{er} avril au 31 mars de chaque an-

(1) Avec cette différence que la pratique des budgets extraordinaires jouait un rôle important dans notre vie budgétaire, avant 1914 (v. TAWFIK YOUNES : *The Preparation of the Egyptian Budget*, thèse, Le Caire, 1934, p. 107 et ss.).

née (1). Mais à partir de 1937 on y voyait apparaître un budget extraordinaire pour l'exécution du plan quinquennal annoncé en février 1937 par M. Chamberlain (2).

De toute manière, partout où le système des budgets extraordinaires trouve droit d'asile, il est vivement critiqué. L'argument de la participation des générations futures aux charges de la vie actuelle, n'est qu'un prétexte transparent pour cacher le déséquilibre budgétaire, et pour justifier par conséquent le recours souvent inopportun à l'emprunt. Un orateur belge, de l'opposition, pour démontrer jusqu'à quel degré peut aller l'abus d'une pratique pareille, a remarqué à propos d'un million de francs qui y figuraient à l'extraordinaire pour distribution de semences de pommes de terre aux agriculteurs éprouvés par la gelée : « Voilà des pommes de terre mangées depuis longtemps dont les générations futures n'auront pas même l'arrière-goût » et, avec raison, se demandait, à propos de l'inscription à l'extraordinaire des frais d'un banquet donné au Shah de Perse « qui profitera de cette dépense ? Sont-ce les générations futures belges, ou les générations futures du Shah » (3) ? En effet, la pente est glissante, évitons-la dès maintenant.

Mais si le procédé des budgets extraordinaires n'a pas encore contribué au morcellement de notre budget géné-

(1) Cependant cette unité n'empêche pas que certaines entreprises soient particulièrement alimentées par l'emprunt et forment par conséquent une catégorie spéciale, sinon dans les tableaux budgétaires au moins dans les commentaires dont ils sont l'objet. Mais de pareils comptes ne méritent pas la qualification de budgets extraordinaires car leurs chiffres se confondent dans le total des comptes annuels, dont l'addition finale reconstitue l'unité budgétaire.

(2) V. N. NOGARO, *Cours de législation financière*, doctorat, Paris, 1938-1939, p. 185.

(3) STOURM, *Le budget*, p. 250.

ral, un autre procédé qui lui est apparenté a pris sa place. Il s'agit de certaines annexes au budget général. Il faut bien les distinguer des budgets annexes dont nous avons déjà parlé. Elles ne sont que des comptes spéciaux détachés du budget général, et qui rompent ainsi son unité sans pouvoir invoquer à leur égard ni l'argument des caractères particulièrement industriels des services qu'ils représentent, ni leur caractère d'exceptionnalité. Ces annexes qui s'élèvent d'habitude au nombre de 6 ou de 7 et qui représentent souvent un chiffre assez élevé, on peut les répartir sans difficulté aux budgets des différents ministères (1).

Contribue également au morcellement de notre budget général, l'autonomie complète dont jouit le budget du ministère des *Wakfs* et celui de l'université arabe de l'*Azhar* et des institutions religieuses. Le ministère des *Wakfs* s'occupe de certains biens (en principe immobiliers) que les propriétaires ont affectés à une œuvre charitable ou humanitaire, soit directement (*Wakf Khairi*), soit indirectement après la mort du dernier bénéficiaire par eux désigné (*Wakf Ahly*), soit enfin à l'entretien des deux mosquées sacrées de la Mecque et de Médine (*Wakf Haramain*). Par conséquent son budget est à son tour

(1) Ces comptes spéciaux sont :

1. Celui des subventions portées aux budgets des différents départements. — 2. des prêts accordés aux municipalités et aux conseils communaux — 3. des services accomplis par les postes. — 4. des pensions civiles et militaires. — 5. de l'Université de Fouadi. — 6. de la bibliothèque nationale. Autrefois on comptait encore un 7^e pour le Conseil maritime de santé et des quarantaines. Dans le budget de 1939-1940, celui de la bibliothèque nationale fut supprimé, pour être remplacé par deux comptes spéciaux relatifs aux subventions accordées par les différents départements.

divisé en trois petits budgets indépendants qui sont discutés et approuvés séparément par le parlement mais qui sont superposés en une seule loi sous le titre du « budget des recettes et des dépenses des *Wakfs Khāiri* et des *Wakfs* des lieux saints sous la direction de Sa Majesté le Roi..., et des recettes et des dépenses des *Wakfs Ahli* pour l'exercice... » (1).

16. — En effet, il faut éviter, autant que possible — et avec de la bonne volonté c'est toujours possible — ce morcellement du budget. Les règles relatives à la préparation et à la présentation du budget ne sont pas, comme certains peuvent le croire, des formalités auxquelles on peut passer outre ; elles touchent, au contraire, au fond du budget, car leur violation entraîne des conséquences des plus néfastes pour son équilibre véritable. Parmi ces conséquences on doit citer :

1° Le défaut de clarté alors même que la clarté est une chose essentielle dans le monde des chiffres. « Il devient difficile de saisir à travers plusieurs budgets différents, la vérité financière », dit M. Alix (2), et,

2° Ce défaut de clarté favorise évidemment l'absence de sincérité. Le rédacteur du budget trouvera dans la spécialisation un moyen facile de le soulager en faisant passer une importante partie de ses charges, dans les autres « petits budgets », et aboutira ainsi à un équilibre illusoire et dangereux. « Une seule chose est sincère, utile et profitable, disait déjà un ministre des finances français,

(1) Ce budget est à l'exclusion du budget général rédigé et publié en arabe seulement. Cependant un résumé peut se lire en français dans le *Recueil des lois, décrets et rescrits royaux*.

(2) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e édition, p. 78.

c'est d'avoir dans un seul tableau toutes les dépenses, même extraordinaires (1). »

3^o Lorsqu'on admet le principe de l'existence de certaines dépenses exceptionnelles recouvrables également sur des ressources exceptionnelles comme l'emprunt, on s'habitue à considérer que celui-ci est, aussi bien que l'impôt, un moyen normal de payer les dépenses. Le résultat en sera l'augmentation sans interruption de la dette publique. « Que soient fermées les voies détournées », s'exprimait à ce propos M. Caillaux dans les motifs du budget de 1926.

4^o Et enfin, on aboutira à affaiblir, voire même à anéantir le contrôle du peuple et du Parlement sur le budget, chose qui n'est souhaitée par personne.

L'unité budgétaire est en somme l'un de ces principes de sécurité, qu'« il ne convient pas, dit M. Allix, de rejeter par-dessus bord, comme de vieux dogmes démodés avec la désinvolture de leurs détracteurs actuels. Si l'on y déroge, il faut le faire prudemment avec le sentiment des risques très réels auxquels on s'expose » (2).

§ 2. — *De l'ouverture des crédits en dehors du budget général.*

17. — Le principe c'est que le budget général et annuel doit parer à tous les besoins de dépenses soulevés pendant l'exercice. Mais il arrive qu'il n'en va pas de la sorte. On a souvent à parer à certaines dépenses soulevées par deux ordres différents des circonstances (A) dont le premier consiste dans le retard de l'entrée en vigueur du budget de l'exercice en cours. Des mesures provisoires

(1) M. Thiers, dans une séance du corps législatif, le 3 juillet 1868.

(2) *Op. cit.*, p. 160.

doivent, le cas échéant, permettre l'ouverture des crédits nécessaires à la continuation des services publics (B) et dont le deuxième consiste dans la survivance de certains besoins qui n'ont pas pu être prévus au moment de la confection du budget. Des crédits additionnels doivent intervenir pour y parer. Ils sont ouverts soit par le Parlement s'il est en session, soit par un simple décret délibéré en Conseil des Ministres.

A. — De l'ouverture des crédits pour parer au retard du vote du budget général.

18. — Le principe évident c'est que le budget, pour assurer la continuation des services publics, doit intervenir avant le premier jour de l'année financière. Quand l'année financière commençait chez nous le 1^{er} janvier, c'était donc normal qu'un décret du 1^{er} mai 1883 exigeât qu'il devait être promulgué avant le 25 décembre de chaque année.

En effet, c'est un hommage à rendre ici à notre administration financière que ce décret ait été strictement observé. Même quand l'année financière prenait à partir de 1914, comme point de départ, le mois d'avril (1), le budget était régulièrement promulgué au mois de mars. Mais depuis l'avènement en 1923 du régime parlementaire, son entrée en vigueur en retard de trois ou quatre mois est devenue de principe.

Pour le budget de 1939-1940 qui a été promulgué le 6 février 1940, on constate même un retard de neuf mois, vu que l'année financière doit commencer actuellement le

(1) Par une loi du 4 juin 1913.

1^{er} mai de chaque année. Cela malgré les précautions prises par notre constitution pour empêcher l'éventualité du retard dans sa préparation, en exigeant dans l'article 138 qu'il « doit être soumis au Parlement pour examen et approbation trois mois au moins avant le commencement de l'année budgétaire » et dans son vote en stipulant dans son article 140 que « la session du Parlement ne peut être clôturée avant le vote du budget ».

19. — En effet, le retard, qui revient à l'ampleur des discussions que soulève le vote du budget dans les chambres législatives, est devenu de nos jours la maladie endémique des pays à régime parlementaire. D'ailleurs nous n'avons à l'examiner ici qu'au point de vue des problèmes qu'il soulève relativement aux pouvoirs ministériels dans la période de l'attente de l'intervention du nouveau budget. Dans cette période la marche de l'appareil gouvernemental, avec toutes les dépenses qu'elle exige, doit être coûte que coûte assurée. On a recours d'habitude à l'une des deux méthodes suivantes :

1^o D'après la première méthode, le Parlement accorde aux ministres une autorisation partielle comportant l'ensemble des crédits nécessaires pour cette période. Cette autorisation revêt l'une des deux formes suivantes :

a) Ou bien elle vise les dépenses en même temps que les recettes réparties provisoirement sur un ou plusieurs mois. Il s'agit donc d'un véritable budget provisoire. Il a le mérite d'autoriser tout simplement, sans rien évaluer, car le budget provisoire ne préjuge pas des sommes définitives qui seront adoptées par le budget à voter ; « les crédits ouverts et les recettes autorisées sont une fraction détachée, anticipée de ce budget qui vaudra quand il sera

voté pour les douze mois de l'exercice et dans lesquels ils se fondront ultérieurement (1). »

20. — Mais avec l'ampleur qu'a prise l'application de ce système en France, et son instauration comme système régulier et permanent, il était souvent condamné par les financiers (2). En Belgique, au contraire, il fonctionne comme système normal et donne de bons résultats. Avant le commencement de l'année budgétaire qui a lieu le 1^{er} janvier, on n'y vote que le budget des voies et moyens (et quelquefois celui des non-valeurs et remboursements), et on évalue les recettes sans les voter. Au cours de l'année, le ministre des finances aura recours aux Chambres pour leur demander de mois en mois des douzièmes provisoires, et cela jusqu'au vote du budget général au mois d'août ou de septembre. Et comme les recettes ont été évaluées au mois de décembre, le Parlement est obligé, pour maintenir l'équilibre établi par le ministre des finances, de prendre en considération les crédits qui ont été autorisés déjà et d'assurer ainsi un tour d'économie et de sagesse. Mais il a le défaut d'aboutir à l'affaiblissement du contrôle du Parlement. « Personne ne soutiendra sérieusement, dit M. Dubois, que ce dernier lorsqu'il est appelé à statuer définitivement sur les budgets quand ceux-ci sont déjà exécutés pour un quart, pour la moitié, ou même les trois quarts, conserve pleinement la liberté de modifier la situation créée provisoirement (3). »

(1) TROTABAS : *Précis de science et législation financières*, Paris, 1939, p. 49.

(2) Sur ses critiques, v. STOURM, *Le budget*, 1909, p. 321. — BOURCARD et JÈZE, *Éléments de science des finances et de législation financière française*, p. 129. — Débats parlementaires : Sénat, 26 décembre 1937, *Journal Officiel*, p. 1246.

(3) *Études sur le système belge en matière de budget de l'État*, p. 297.

b) Ou bien l'autorisation partielle du Parlement ne vise que les dépenses à l'exclusion des recettes. C'est le système des (*Votes on Accounts*) en honneur en Angleterre. De son côté la loi annuelle des finances (*l'Act of Appropriation*) qui n'intervient qu'au mois d'août ou de septembre, soit 5 ou 6 mois après le début de l'année budgétaire, vient enfin récapituler ces (*votes*) partiels et leur donner leur caractère définitif en attribuant à chacun son cadre au budget.

21. — Des critiques ont été parfois adressées au système anglais (1), mais il semble que sa continuation s'impose tant que l'année financière ne commence pas avant que le Chancelier de l'Echiquier ne fasse son exposé du projet du budget devant les Communes et tant que celles-ci n'en finissent pas la discussion, c'est-à-dire avant l'écoulement de cinq ou six mois. D'ailleurs il est appliqué avec beaucoup de méthode et son succès s'explique d'après M. Leroy-Beaulieu par « l'autorité ministérielle qui chez eux est intégrale, et l'habitude de la Chambre de ne prendre aucune initiative directe dans les questions budgétaires. Comme il n'est pas question chaque année dans la Chambre des Communes, ajoute-t-il, de tout bouleverser, impôts et services publics ; comme le ministre des finances est à peu près assuré, pour peu que ses propositions ne soient pas absolument contraires au sentiment national, de n'être pas en butte à l'opposition taquine d'une multitude de réformateurs improvisés, il y a bien moins d'inconvé-

(1) Par exemple dans la séance des Communes du 17 mai 1888 par MM. Fowler et O'Connor. Le Lord de la Trésorerie lui-même, M. Smith, a reconnu qu'une réforme dont les soins étaient déjà confiés à un Comité s'imposait. Il s'agissait non point du principe, mais de la modification de procédure.

nients en Angleterre que chez nous à ce que le budget ne soit pas voté avant le commencement de l'exercice (1). »

2^o Mais pour faire face au retard du vote du budget, la méthode de l'autorisation partielle, dans sa forme française ou anglaise, n'a pas été adoptée par notre législateur. Ce dernier a adopté une autre méthode qui consiste dans le maintien du *statut quo* financier par une prolongation tacite et spontanée de la loi budgétaire qui vient à expiration. Et cela tout au moins en ce qui concerne les titres du budget qui n'ont pas encore été votés au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle année budgétaire (art. 142 de la constitution).

22. — La méthode adoptée par notre législateur, quoique assez pratique et commode pour le gouvernement, a l'inconvénient d'être peu conforme à la fonction politique du budget qui implique son annualité. Ainsi elle a été adoptée par certains pays comme la Turquie, le Japon et la Roumanie, et autrefois par l'Espagne et la Pologne, où le pouvoir exécutif se distinguait par sa prépondérance (2). Mais ce qui aggrave cet inconvénient chez nous, c'est que le texte de la constitution soumet la prolongation de l'ancien budget non pas au retard du vote du nouveau budget par le Parlement, mais au retard de la promulgation de ce dernier par l'exécutif. Comme la constitution par la procédure de promulgation qu'elle prévoit aux articles 35 et 36, donne au gouvernement des possibilités assez larges d'en abuser et d'allonger l'entrée en vigueur des lois votées par le Parlement, on peut suppo-

(1) *L'Economiste Français*, du 14 janvier 1888.

(2) EL ARABY BEY, *Eléments de science des finances publiques et de législation financière* (en arabe), Le Caire, 1938, livre III, p. 105. GIRAULT, *Manuel de législation financière*, Paris, 1928, p. 52.

ser qu'il sera toujours à même de reculer, tant que cela lui plaît, l'application du nouveau budget s'il trouve dans l'ancien un avantage quelconque, et de « trahir à l'occasion l'esprit de la Constitution et même celui de tout le régime parlementaire », ainsi que le remarque à juste titre M. El Sayed Sabry (1).

Mais les possibilités d'abus sont encore plus à craindre de la faculté laissée par l'article 142, au gouvernement de pouvoir provisoirement appliquer les titres du budget qui auraient pu isolément être approuvés par le Parlement. Cela veut dire, en d'autres termes, que le gouvernement, en faisant la comparaison entre les anciens et les nouveaux titres, peut choisir et appliquer ceux qui, parmi eux, plairaient mieux à sa propre politique. Mais est-ce qu'on peut dire qu'une telle manière soit très conforme aux principes parlementaires ?

B. — *De l'ouverture des crédits pour parer aux besoins imprévus au budget général.*

23. — Au cours de l'exercice budgétaire, des besoins qui n'avaient pas pu être prévus au moment de la confection du budget peuvent inévitablement surgir. On peut distinguer deux catégories : pour la première, des crédits auraient pu être ouverts, mais ils se sont avérés, au moment de leur exécution, insuffisants. Des crédits dits « supplémentaires » doivent par conséquent intervenir pour permettre d'en parachever l'exécution. Pour la deuxième catégorie de ces besoins, aucun crédit budgétaire n'a pu les prévoir. Il s'agit des besoins complètement nouveaux

(1) *Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en Egypte*, thèse, Paris, 1930, p. 134.

et imprévisibles. Des crédits dits « extraordinaires » doivent permettre de les satisfaire. « Crédits supplémentaires » et « crédits extraordinaires » font ensemble ce qu'on appelle des « crédits additionnels ».

24. — Les crédits additionnels, de la première ou de la deuxième catégorie, sont soumis au principe général de la nécessité d'une autorisation législative préalable (article 143 de la Constitution) (1). Cela est compréhensible et se justifie par la justification du principe général lui-même. Pourtant son application peut se heurter à une sérieuse difficulté. Comment doit faire un gouvernement qui a besoin de certains crédits additionnels pour dépenses urgentes et indispensables, si l'intervention de l'autorisation législative a été par hypothèse rendue impossible par l'intersession, la prorogation ou la dissolution du Parlement ?

On pourra répondre que dans un cas pareil notre gouvernement aura dans ses mains les crédits ouverts chaque année au budget général pour « dépenses imprévues ». Ils s'élèvent d'habitude à des sommes importantes (2), spécialement consacrées pour parer à cette éventualité, et dont le gouvernement dispose librement. Mais cette réponse

(1) V. La difficulté relative au texte français de l'article 143 de la Constitution, *supra*, p. 22, note 1.

(2) Dans les budgets de 1893 jusqu'à 1924-1925 les crédits pour dépenses imprévues représentaient au budget un chiffre annuel qui oscillait entre 30.000 et 40.000 livres égyptiennes. Dans celui de 1925-1926 ils représentaient 100.000 L. E.

Dans les cinq dernières années ils représentaient les chiffres suivants:

Budget de	1935-1936 :	63.359	L. E.
—	1936-1937 :	67.724	—
—	1937-1938 :	63.903	—
—	1938-1939 :	106.936	—
—	1939-1940 :	73.279	—

recule le problème sans le résoudre ; car ces derniers crédits peuvent à leur tour s'avérer insuffisants à faire face à des dépenses dont le montant est par définition imprévisible, et le gouvernement retombe de nouveau dans la même difficulté que tout à l'heure.

Ainsi comme une seconde solution à cette difficulté le gouvernement a envisagé en 1928 de revendiquer le droit de dépasser par simples décrets les crédits autorisés par le Parlement, tout au moins dans le cas où ils représentent des crédits simplement *évaluatifs*. Ceux-ci sont des crédits pour certaines dépenses obligatoires, telles que celles nécessitées par le service de la dette publique, les allocations, indemnités et pensions de l'Etat. Ils se trouvent à l'opposé des crédits *impératifs* nécessaires aux dépenses générales, des services publics, crédits pour lesquels il est admis que les ministres n'ont pas le droit de dépassement par simple décret. Le gouvernement invoquait surtout le système en vigueur en France. Pourtant de pareilles allégations n'ont pas trouvé une opinion favorable de la part de la Commission des Questions Constitutionnelles de la Chambre des Députés. Celle-ci — qui a été saisie de la question par la Chambre après la découverte de certains dépassements qui ont eu lieu dans l'exercice 1926-1927 — a répondu que la généralité de l'article 143 de la Constitution ne permet d'établir aucune distinction entre crédits évaluatifs et crédits impératifs au point de vue du problème qui nous intéresse ici. Au contraire, tous les deux doivent être autorisés par le Parlement. « Toute dépense non prévue au budget ou dépassant les prévisions budgétaires » doit faire l'objet de son assentiment préalable. Le texte de la constitution ne laisse en vérité aucun doute. Par conséquent la difficulté de la possibilité de dépasser

les crédits par simple décret reste souvent à l'ordre du jour.

En effet, la constitution de 1930, qui n'est plus en vigueur, a été à ce point de vue plus prévoyante que la Constitution actuelle de 1923. Dans son article 132, la première autorisait le gouvernement à ouvrir provisoirement, dans l'intervalle de la dissolution ou de l'intersession du Parlement — par simples décrets — des crédits « pour des motifs d'urgente nécessité » et à condition de les soumettre au Parlement « dans un délai d'un mois à partir de sa réunion suivante ». Sous les mêmes conditions le gouvernement pouvait avoir recours aux virements entre titres. Alors eu égard à l'absence, dans la constitution actuelle, de toute solution législative de notre problème, certains auteurs, comme les professeurs Wite Ibrahim et Waheed Raafat proposent ce dernier système dont ils voient que rien n'empêche l'application (1).

25. — Cependant, ce recours à la procédure établie par la Constitution supprimée nous semble pouvoir être évité. D'un côté, pour le cas d'intersession on peut appliquer dans notre matière la règle générale posée par l'article 41 de la Constitution actuelle et qui veut que « si, dans l'intervalle des sessions du Parlement, il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures qui ne peuvent souffrir de retard, le Roi rend des décrets ayant force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la Constitution. Le Parlement devra être immédiatement convoqué en session extraordinaire et ces décrets lui être soumis. Si ces décrets ne sont pas soumis au Parlement ou s'ils sont rejetés par l'une ou l'autre des deux Chambres, ils cesseront d'avoir

(1) *Le droit constitutionnel* (en arabe), Le Caire, 1937, p. 409.

force de loi ». Or il est évident que ce texte peut être appliqué dans notre domaine. La Commission des Trente elle-même, qui a élaboré la Constitution, a cité dans son rapport, comme exemples des décrets qui peuvent être pris en exercice du pouvoir de légiférer appartenant — dans l'intervalle de l'intersession parlementaire — à l'exécutif, ceux qui « auront trait en particulier aux problèmes d'impôt, d'hygiène publique, et aux dispositions à prendre pour faire face aux sinistres ». Alors peut-on prétendre que de pareilles dispositions peuvent être prises sans pouvoir ouvrir les crédits qui leur sont nécessaires ? Mais, en contre-partie, il reste du devoir du gouvernement de convoquer — aussitôt ces crédits ouverts — le Parlement en session extraordinaire. Solution en effet peu pratique, mais n'oublions pas que le système des crédits pour dépenses imprévues et les larges possibilités des virements laissées au gouvernement peuvent lui épargner dans une certaine mesure, et presque dans tous les cas sans gravité exceptionnelle, le recours aux crédits ouverts par simple décret avec comme conséquence la convocation en session extraordinaire des chambres législatives (1).

D'un autre côté, dire que le gouvernement pour pouvoir ouvrir des crédits par simples décrets en cas de dissolution du Parlement doit appliquer la procédure établie par une Constitution déjà supprimée, nous semble être une solution, quoique s'imposant parfois par les nécessités pratiques, un peu arbitraire. Arbitraire surtout, parce qu'il s'agit d'une question de procédure et que même les nécessités pratiques justifient mal son adoption par voie d'analogie. En pareil cas, où les textes législatifs

(1) V. *infra*, n° 32.

ont oublié de prévoir la solution exigée, il nous semble préférable de recourir à une solution de fait, semblable à celle reconnue pour le même cas en pratique anglaise.

Cette solution de fait consiste à dire que si le gouvernement doit prendre toutes les mesures utiles, et ouvrir tous les crédits indispensables à protéger pendant la dissolution du Parlement les intérêts menacés du pays, il doit le faire sous sa propre responsabilité politique devant le futur Parlement et en comptant de se faire accorder par celui-ci un bill d'indemnité. En d'autres termes, il ne doit pas ouvrir ses crédits avec l'esprit qu'il agit dans les limites d'un droit légal à lui accordé par la Constitution. Il n'est pas non plus obligé de se conformer à la procédure qui était — dans le temps — prévue pour l'exercice d'un droit semblable. Il doit, au contraire, les ouvrir tout en sachant qu'il accomplit sous la pression de certaines circonstances plus ou moins difficiles, un acte absolument illégal, qu'il appartiendra au Parlement de corriger ou de réfuter en accordant ou en refusant le « bill d'indemnité » sollicité. Accordé, ce bill lui servira en quelque sorte comme un acte d'amnistie. Au contraire, le bill refusé, la dépense qui a été faite n'engendrera comme conséquences que celles qu'engendre toute dépense irrégulièrement effectuée, notamment celle d'engager la responsabilité politique des auteurs (1).

26. — Cette solution qui n'est pas de notre imagination est reconnue en Angleterre, où les principes constitutionnels coutumiers n'en connaissent pas d'autres. Il est évident qu'elle ne vient que de la volonté de concilier les nécessités pratiques avec les principes du régime parle-

(1) V. *infra*, la troisième partie de la présente thèse.

mentaire avec lesquels pourtant elle « cadre très bien », comme le constatent à juste titre Boucard et Jèze. Du reste, elle a l'avantage sur la précédente d'inspirer au gouvernement, avant d'ouvrir aucun crédit, la crainte que le bill d'indemnité lui puisse être refusé par le Parlement. Cette crainte est en elle-même, disent nos deux financiers, « le commencement de la sagesse » (1).

Néanmoins, on ne doit pas oublier que la reconnaissance d'une telle solution n'a pas empêché de donner au gouvernement britannique d'autres possibilités pour trouver, pendant l'absence du Parlement en intersession ou en dissolution, les fonds que peuvent exiger des besoins nouveaux et urgents. Ces possibilités ont réduit au minimum le besoin d'assumer la responsabilité d'ouvrir un crédit par simple décret. Bien plus, le recours aux crédits additionnels, même ouverts par des lois et sanctionnés par le Parlement, n'a lieu, grâce à elles, que peu fréquemment (2). Ces possibilités consistent dans la mise à la disposition du gouvernement de trois fonds différents dont il peut se servir, dans certains cas, pour effectuer des dépenses exceptionnelles qui n'ont pas pu être prévues par les « *Estimates* » annuelles. Ces fonds sont (3) :

1^o En premier lieu les fonds pour les éventualités civiles (*Civil contingencies Fund*), qui ont remplacé depuis 1862 la pratique des crédits pour dépenses imprévues. Le Trésor a le droit de prélever sur ces fonds toutes

(1) *Eléments de science des finances et de législation financière française*, t. I, p. 136.

(2) En Angleterre on a vu des exercices comme celui de 1885-1886 sans aucun crédit additionnel.

(3) Sur ce sujet, v. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, traduction française, t. II, p. 347. — TODD, *Parliamentary government in England*, trad. fr., 1900, t. II, p. 316 et s. p. 381 et s.

les sommes exigées par les dépenses extraordinaires ou supplémentaires, sous condition de demander au Parlement, le plus tôt possible, de sanctionner ces dépenses, pour rendre possible le remboursement à la Caisse de ses avances.

2^o On peut citer ensuite les fonds de la Caisse du Trésor, *The Treasury Chest Fund*. Ils sont destinés en principe à fournir aux caisses publiques, aux colonies et à la marche des services publics les avances nécessaires. Les gouverneurs des colonies par exemple ont le droit de prélever sur eux les fonds que peut réclamer une opération militaire, à condition de faire approuver leurs opérations par le Parlement.

3^o Enfin on doit citer le compte de caisse (*The Cash Account*) du *Paymaster general* (qui, tout en résidant à Londres, joue le rôle du caissier de tout l'Empire). Cet *Account* est alimenté par divers fonds, comme les sommes placées en dépôt entre les mains du *Paymaster general*, les droits perçus par les Consuls à l'étranger, les sommes provenant de la vente du vieux matériel, etc... Légalement ces sommes n'ont pas comme destination de couvrir les dépenses exceptionnelles, mais pratiquement cette couverture a lieu à condition qu'elle se régularise par la sanction du Parlement.

Alors l'existence de ces fonds ne peut que compenser chez nous l'existence de crédits pour dépenses imprévues dont la pratique n'est pas en vigueur en Angleterre, et donner une raison de plus pour la solution de fait que nous proposons. D'ailleurs une comparaison de chiffres entre les sommes que représentent ces trois fonds réunis, et ceux que représentent nos crédits pour dépenses imprévues, aurait pu être utile, mais elle est difficile, voire

même impossible à établir vu les changements très vastes que chaque année apporte au montant des uns aussi bien que des autres.

27. — Voilà, comparé avec celui de l'Angleterre, notre système des crédits additionnels. Nous ne voulons pas terminer les explications consacrées à ces crédits sans constater que leur pratique a pris chez nous une extension fâcheuse. En effet, si le recours aux crédits additionnels présente, dans les circonstances exceptionnelles des guerres, des sinistres, des épidémies, une nécessité inévitable, il présente dans les circonstances normales un grave dérangement de l'appareil gouvernemental. Dérangement d'autant plus grave que ces crédits ne sont souvent sollicités qu'après coup pour couvrir des dépenses qui ont été déjà illégalement effectuées. Même s'ils étaient sollicités pour une opération qui n'a pas encore été accomplie, ils ne représenteraient autre chose que le manque de prévoyance, voire même le manque de sincérité dans la préparation des évaluations budgétaires. D'un autre côté, ils aboutiraient à affaiblir la clarté du budget et à démolir à la fin de l'exercice son équilibre primitif. Le contrôle du Parlement se trouve de son côté grandement dérangé par la complication qu'engendre la multiplicité des crédits qui viennent s'ajouter les uns aux autres sans relâche ni interruption. Cet état fâcheux des choses a soulevé à maintes reprises de vives contestations au sein du Parlement, notamment en 1939 quand les crédits additionnels ont dépassé deux millions de livres (1). Mais n'y

(1) V. le rapport de la commission des finances et des douanes sur la politique financière du budget de 1939-1940, présenté à la séance du Sénat du 8 mai 1939.

De toute façon ce n'était pas la première fois que les crédits addi-

insistons pas trop et bornons-nous à notre étude purement juridique, pour aborder dans la section suivante la question des limites légales des crédits ouverts par le Parlement.

SECTION III

DES LIMITES LÉGALES DE L'AUTORISATION LÉGISLATIVE DES DÉPENSES PUBLIQUES.

§ 1. — De la spécialité des crédits budgétaires.

28. De la distinction entre le système de la spécialité et celui de l'abonnement. — 29. La spécialité budgétaire est une chose relative.

— 30. Du degré de la spécialité en Angleterre et en France. —

31. De son degré en Egypte. — 32. De la sanction de la spécialité.

§ 2. — De l'annualité des crédits budgétaires.

33. De l'annualité comme règle générale à tous les pays. — 34. De l'annualité en Egypte. — 35. L'aménagement de l'annualité

comporte « l'exercice » ou « la gestion ». — 36. Notre législateur adopte le système de la gestion. — 37. Une exception apportée à

notre système de gestion.

L'intervention législative en matière d'autorisation des dépenses publiques, nous l'avons déjà souligné dans un Etat libre, c'est la garantie la plus importante du droit du peuple de se diriger lui-même. Elle en est également le moyen et l'aspect le plus concret. Or elle serait un vain mot si les crédits étaient alloués au gouvernement sans leur désigner un objet déterminé et une durée limitée de validité. Partant de cette idée, le législateur parlementaire impose aux crédits deux limites différentes : celle de la spécialité et celle de l'annualité.

tionnels ont atteint ce chiffre. Dans l'exercice de 1925-1926, les crédits additionnels s'élevaient également à 2.161.882 L. E. Dans celui du 28-29, ils s'élevaient à 2.101.840.

§ 1. — *De la spécialité des crédits budgétaires.*

28. — On peut imaginer un système dans lequel le budget soit voté en bloc : un chiffre total pour les recettes et un chiffre total pour les dépenses, sans désigner ni la provenance de chaque partie des premières, ni l'affectation de chaque partie des deuxièmes. C'est le système de « l'abonnement », compatible avec les gouvernements absolus. A l'encontre on peut imaginer un système dans lequel on désigne pour toute recette sa provenance et pour toute dépense sa destination. C'est le système de la spécialité, le seul compatible avec le gouvernement à régime parlementaire. Avec la spécialité il ne s'agit donc pas d'une règle subsidiaire pour la confection du budget. Bien au contraire, c'est tout le principe du gouvernement qui est en jeu. « L'histoire de la spécialité est l'histoire même de la liberté politique », ont constaté avec raison MM. Boucard et Jèze (1).

29. — Mais la spécialité des crédits budgétaires est une chose forcément relative, dont la réalisation comporte plusieurs degrés. On serait par conséquent obligé d'en choisir un pour s'arrêter. Ce choix est pour le législateur une question assez délicate qui pose, comme le principe lui-même, le problème entier de la répartition de la compétence entre le législatif et l'exécutif. Ce problème doit être résolu selon les principes généraux du régime parlementaire, qui tout en reconnaissant au corps législatif le droit de voter les dépenses publiques, veulent l'exclure de s'immiscer dans le détail de leur accomplissement. Il faut donc s'arrêter dans la spécialité à un point intermédiaire,

(1) *Éléments de science des finances et de législation financière française*, t. I, 204.

qui donne aux parlementaires la haute main sur les dépenses publiques, tout en les empêchant d'entrer dans « l'action qui leur est interdite » (1).

30. — Ce point intermédiaire varie considérablement d'un pays à l'autre. En Angleterre par exemple, le degré de spécialité est représenté par des *votes* (2) dont chacun s'élève quelquefois à plusieurs millions de livres. Ce système de spécialité par « vote » ne s'applique pas pourtant aux deux budgets britanniques les plus importants ; celui de la guerre et celui de la marine qui sont votés en bloc. Le nombre des *votes* n'y excède pas ordinairement 250. Ainsi le gouvernement y possède à l'égard du Parlement une latitude d'action beaucoup plus large que celle que possédaient avec un système de spécialité beaucoup plus poussé les gouvernements parlementaires en France. En celle-ci le degré de spécialité était, d'après la loi du 16 septembre 1871, article 30, représenté par le chapitre. Mais le nombre des chapitres se trouvant augmenter graduellement : de 300 environ en 1871 à 2.000 environ en 1939, le montant que chacun représentait en général se trouvait grandement restreint et restreignait avec lui le pouvoir d'action ministériel.

31. — En Egypte, il découle de l'article 143 de la Constitution que le degré de spécialité budgétaire est une unité qui s'appelle le titre. Or, pour bien comprendre ce degré

(1) En ce sens v. le discours de M. Thiers à la Chambre des Députés Française le 23 novembre 1830.

(2) Le principe de la spécialité des crédits budgétaires est reconnu en Angleterre depuis Charles II et y est incontesté depuis la révolution de 1866. On le soulignait annuellement jusqu'à 1869 dans les Appropriation Acts. Depuis lors on l'a omis parce que ce soulignement est devenu absolument superflu, dit Todd (*op. cit.*, t. II, p. 356).

de spécialité, il faut noter que notre budget des dépenses est classifié de la manière suivante :

1) D'abord en un certain nombre de divisions. Ce nombre s'élève d'habitude à 17 ou à 19, dont 10 à 12 sont consacrées aux différents ministères, 3 aux organes suprêmes de l'Etat (Chef de l'Etat, Parlement, et Conseil des Ministres) et le reste à certains services hors ministères (Caisse de La Dette Publique, missions d'études à l'étranger, dépenses imprévues, dépenses relatives à l'exécution du traité Egypto-Anglais du 26 août 1936, etc.).

2) Et puis il est classifié en un certain nombre de subdivisions qui correspondent en principe aux directions générales des différents ministères.

3) Certaines subdivisions contiennent ensuite une classification par chapitres dont chacun correspond à un seul service public.

4) Vient enfin une dernière classification en articles. Parfois les articles sont classifiés ultérieurement. Pourtant le numérotage des articles d'une même subdivision est progressif indépendamment des chapitres.

Pour employer l'expression du Pr Umberto Ricci on peut qualifier cette classification de verticale pour la distinguer d'une autre classification horizontale, qui complète la première mais qui nous paraît être plus intéressante ici (1). En réalité, les subdivisions, ou même les chapitres, là où ils existent, sont divisés à leur tour, chacun en trois titres :

1° Le premier est relatif aux traitements, salaires et allocations, et comprend un seul article qui est cependant minutieusement analysé en six sous-titres (personnel classé,

(1) *L'Egypte contemporaine*, 1932, p. 431.

personnel temporaire, agents hors cadre, salaires, allocations, divers).

2^o Le deuxième est relatif aux dépenses générales.

3^o Le troisième titre enfin est relatif aux travaux neufs.

Ces deux derniers titres contiennent, à l'opposé du premier, un nombre plus ou moins élevé d'articles.

32. — Le résultat c'est que les ministres ne peuvent employer les crédits portés aux différents titres que pour des services visés par l'intitulé du titre. Aucun virement d'un titre à l'autre ne peut être opéré sans l'autorisation préalable du Parlement (art. 143 de la Const.) (1). A l'intérieur de chaque titre, le gouvernement réuni en Conseil des Ministres peut autoriser ceux-ci à des virements qui peuvent être nécessaires d'un sous-titre à l'autre. Mais à l'intérieur de chaque sous-titre le ministre a un pouvoir souverain d'appréciation qui l'autorise d'opérer tout virement d'un article à l'autre qui peut être exigé par les besoins pratiques (2). Ni le ministre n'a le droit de dépasser le total des articles que prévoit chaque sous-titre ni le Conseil des Ministres celui de dépasser les totaux des crédits que prévoit chaque titre. Nous aurons ultérieurement à nous occuper du problème des dépassements et des virements des crédits. Contentons-nous ici de constater que la spécialité par « titres » qu'a adopté le législateur égyptien est peu poussée. Le nombre de ceux-ci ne

(1) Avec la même observation que nous avons signalée à la page 22 concernant la faute du traducteur de l'article 143 de la Constitution.

(2) Nous faisons à ce propos abstraction de l'opinion qui déclare que les subdivisions des titres peuvent également être imposées aux ministres non pas à titre de « spécialité légale » mais à titre de « spécialité parlementaire » qu'on prétend leur être également impérative. Une opinion semblable a en effet trouvé certains partisans parmi les parlementaires français (v. Chambre des Députés, 25 mars 1889).

dépassant pas 150 à 200 (1) titres au maximum dans un budget qui a atteint en 1941 un chiffre rond de 40 millions de livres égyptiennes, chacun représente en moyenne une somme bien élevée et laisse ainsi au gouvernement un pouvoir d'appréciation relativement plus large que celui que possède en la même matière le gouvernement français.

§ 2. — *De l'annualité des crédits budgétaires* (2).

33. — C'est maintenant une règle partout reconnue que les autorisations des dépenses et des recettes ne doivent être données qu'année par année. On ne voit plus au monde des budgets pour plusieurs années comme ceux que connaissaient au xiv^e siècle certains pays allemands, ou même des budgets décennaux comme ceux que connaissaient de 1815 à 1830 les Pays-Bas. En 1935 on a constaté qu'au monde entier il n'y avait qu'un seul pays avec un budget biennal. C'est la république de Panama.

34. — Le principe de l'annuité du budget découle d'une façon nette de l'article 138 de notre Constitution. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des Etats, notre année budgétaire ne coïncide pas avec l'année civile. Depuis 1927, elle commence le 1^{er} mai pour prendre fin le 30 avril (3). Le principe de l'annuité est admis en ce

(1) Dans le budget de 1939-40 on trouve environ 170 titres seulement.

(2) Sur la règle de l'annualité du budget voir :

RENDU, *L'exercice financier*, thèse, Paris, 1903. — BOUCHET, *La gestion annuelle*, thèse, Paris, 1908. — BLOCK, *L'exercice financier, histoire, organisation actuelle, projets de réforme*, thèse, Paris, 1909. — DELETRÉE, *La question de l'annualité du budget*, thèse, Paris, 1911. — TROTABAS, « L'année budgétaire » ; *Bulletin interparlementaire*, 1939.

(3) Elle coïncide avec l'année civile en France, en Belgique, en Russie.

qui concerne les recettes aussi bien qu'en ce qui concerne les dépenses. Sauf pour ces dernières, nous avons déjà noté qu'il y en a quelques-unes (les annuités de la dette publique, article 141 de la Constitution, et la Liste Civile du Roi et de la Famille Royale qui sont fixées une fois pour toute la durée du règne ; article 56 et 161 de la Constitution) qui échappent à l'évaluation annuelle du Parlement ; constituant ainsi une sorte de fonds consolidé semblable à celui pratiqué en Angleterre de *Consolidated Fund* (1).

35. — L'aménagement de l'année budgétaire revêt toujours l'une ou l'autre forme : l'exercice ou la gestion.

D'après le système de l'*exercice*, les crédits ouverts pour couvrir les dépenses déterminées subsistent indéfiniment jusqu'à leur épuisement complet, et cela même après la fin de l'année pour laquelle ils ont été ouverts. Ce système considère que ces dépenses autorisées sont dans l'état des droits acquis et des services faits pendant l'année qui donne son nom au budget, quelle que soit la date de leur exécution. Il a le mérite de réaliser une sorte de « personification de l'année financière », car l'exercice comprend l'ensemble des dépenses prévues et autorisées pour une année et effectuées soit pendant les douze mois, soit après les douze mois. Par conséquent, il démontre bien si les opérations ont été accomplies conformément ou non aux autorisations du Parlement. Mais il a le défaut de pouvoir retarder indéfiniment la clôture des comptes

en Roumanie, en Amérique latine, etc... En Angleterre, et en Grèce, l'année budgétaire commence le 1^{er} avril.

(1) M. Harold Knos et certains publicistes anglais regrettent l'existence de ce système et surtout l'extension qu'il a reçu et lui préfèrent celui du vote annuel (v. *Nineteenth Century*, June 1909, « The Budget of 1909 », p. 112).

définitifs. Le système de l'exercice est le système qui est en honneur en France (1).

36. — A l'opposé il y a le système de la *gestion*. D'après ce dernier, les crédits qui n'ont pas été dépensés au cours de l'année budgétaire tombent de plein droit à la fin de celle-ci. Il a le mérite d'embrasser au jour le jour les opérations des dépenses et des recettes exactement comme le compte d'une caisse ou d'une maison. Il a cependant le défaut d'être peu compatible avec une saine politique budgétaire. Par la possibilité même qu'il permet de hâter la perception de certaines recettes ou de retarder l'accomplissement de certaines dépenses, il aboutit à permettre de rester en apparence dans les limites des prévisions du budget « tout en ayant hypothéqué l'avenir », selon l'expression de M. Trotabas (2). D'origine anglaise, ce système fut adopté par notre législateur financier (décret du 27 juin 1883, art. 1, 2 et 3, art. 13, chapitre premier, et art. 87, chapitre quatrième du code financier) (3).

Même s'il s'agit des crédits supplémentaires, nécessaires pour accomplir certains travaux ou services spéciaux qui exigent un délai de plusieurs années, ils doivent, pour être valables, se « reporter d'année en année jusqu'à leur épuisement complet ou jusqu'à l'achèvement du travail ou des achats auxquels ces crédits sont destinés », ainsi

(1) Mais le système de l'exercice n'est pas conçu en son sens complet en France. On y fixe un délai déterminé, dans lequel doivent, après la fin de l'année budgétaire, s'accomplir toutes les opérations budgétaires. Il s'appelle la période complémentaire. Fixée à cinq ans par la loi du 25 janvier 1889 elle fut ramenée à 4 ans par les décrets du 25 juin 1934 et 21 avril 1939. Ainsi on a accéléré l'apurement des comptes définitifs, malgré le retard qu'entraîne normalement le système de l'exercice.

(2) *Précis de science et législation financière*, Paris, 1939, p. 56.

(3) Avant 1883 c'est le système de l'exercice avec une période complémentaire de quatre mois seulement qui était en vigueur.

que l'exige l'article 13, chapitre premier du code financier, et la décision du Conseil des Ministres du 13 janvier 1906, c'est-à-dire qu'ils sont soumis aussi bien que le budget général au système de la gestion.

37. — C'est donc à titre exceptionnel que l'article 142 de la Constitution prévoit la prolongation de plein droit, en tout ou en partie, du budget de l'exercice terminé si la loi du nouveau budget n'a pas été promulguée avant le commencement de l'année budgétaire. D'ailleurs, nous avons déjà abordé la discussion de ce système. Il n'est pas besoin d'y revenir ici.

SECTION IV

DE LA NATURE JURIDIQUE DE L'AUTORISATION LÉGISLATIVE DES DÉPENSES PUBLIQUES (1).

38. De l'importance de l'étude de la nature juridique des crédits.

§ 1. — Des différentes controverses en la matière.

39. Le budget est certainement une loi dans la forme. — 40. Au fond, trois théories sont en présence. — 41. Il est une loi proprement dite.

— 42. Il est tantôt une loi, tantôt un acte administratif. — 43. Il est toujours un acte administratif.

(1) Bibliographie :

LABAND, *Le droit public de l'Empire Allemand* (édition française Boucard et Jèze), t. VI, p. 266 et s., 357 et s. — OTTO MAYER, *Le droit administratif allemand* (édition française : Bouvier et Jèze), t. II p. 177 et s. — JÈZE, *Cours de science des finances : théorie générale du budget*, 1922, p. 22 et s. ; « Le budget au point de vue juridique », *Revue de science et législation financière*, 1907, p. 32 et s. — BOUVIER et JÈZE, *La véritable notion de la loi, et la loi annuelle des finances*. Paris, 1897. — BOUCARD et JÈZE, *Eléments de science des finances et de législation financière française*, 1902, p. 16 et 31. — ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances*, 6^e édition, p. 3. — DUGUIT, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, 1901, p. 523 ; *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1907, p. 930 ; *Traité de droit constitutionnel*,

- § 2. — De la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget
44. Il est un acte administratif qui entre dans la compétence du législatif pour son importance. — 45. De l'influence de sa nature comme acte administratif — condition sur sa signification juridique. — 46. Ce qui est valable pour le budget l'est également pour les crédits isolés.
- § 3. — Des conséquences de la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.
47. Elle limite au parlement la liberté de refuser le budget. — 48. Elle limite les effets de son refus par le Parlement. — 49. Elle rejette l'idée de crédit impératif. — 50. Elle n'empêche pas son interprétation par nos tribunaux.

38. — Dire que le ministre doit s'adresser au Parlement pour lui demander son autorisation préalable — sous forme de crédit — pour pouvoir accomplir toute dépense publique, et limiter la portée de chaque crédit à un objet déterminé et à une durée déterminée de validité n'est pas tout ce qu'il faut pour tracer les limites du pouvoir du ministre égyptien en matière de dépenses publiques. D'autres questions se posent encore. Est-ce que le Parlement peut refuser en tout ou en partie les crédits de lui sollicités par le ministre ? Quelles seront — le cas échéant — les conséquences de son refus ? Est-ce que les crédits accordés aux ministres ont un caractère proprement obligatoire et impératif ou simplement facultatif ? La réponse à ces questions peut dépendre en effet de la définition juridique qu'on donne à la loi du budget. Est-ce que celle-ci est vraiment une loi proprement dite, au

Paris, 1928, t. II, p. 284, et s., t. IV, p. 433 et s. — ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1928, t. II, p. 464. — HAURIOU, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris, 1938. — GIRAULT, *Manuel de législation financière*, Paris, 1928, p. 19. — TROTABAS, *Précis de science et législat. fin.*, Paris, 1939, p. 64. — EL ARABY BEY, *Éléments de science des finances* (en arabe), Le Caire, 1938, t. II, le budget, p. 13 et s.

point de vue de la forme aussi bien qu'au point de vue du fond ? Ou est-elle simplement une loi au sens formel du mot sans l'être au sens matériel ? La législation positive égyptienne — d'ailleurs comme celles de l'étranger — est muette à cet égard. Il faut donc chercher la solution de cette question d'école dans la doctrine. Nous chercherons à la dégager en trois paragraphes :

§ 1. — Des différentes controverses sur la nature juridique du budget.

§ 2. — De la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.

§ 3. — Des conséquences de la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget (au point de vue de la solution de trois problèmes que nous avons posés plus haut).

§ 1. — *Des différentes controverses sur la nature juridique du budget.*

39. — Il est d'abord un fait élémentaire ; c'est que le budget — nous venons de le voir — doit être soumis à l'approbation du Parlement, Chambre et Sénat, et promulgué par le Chef de l'Etat. Il est ainsi considéré par tous les auteurs comme une loi au sens formel du mot. Mais doit-il être considéré comme une loi au sens matériel, une loi proprement dite ? Autrement dit, constitue-t-il une règle générale et impersonnelle, obligatoire et nécessaire ? Voilà le problème.

Mais d'ores et déjà nous voulons écarter toute confusion possible. Le budget comprend parfois des dispositions législatives proprement dites qui y sont introduites artificiellement, et qui représentent ainsi une véritable iné-

légance juridique. Ces dispositions restent pourtant indépendantes du budget au point de vue de leur nature. Elles constituent incontestablement des textes législatifs proprement dits. D'ailleurs, n'y insistons pas trop, car heureusement notre législateur a rarement eu recours à ce moyen détourné pour légiférer ou pour modifier la législation existante (1).

40. — En ce qui concerne le budget au sens strict du mot, c'est-à-dire en ce qui concerne ce tableau des dépenses et des recettes, on peut ramener à trois thèses principales les controverses sur sa nature juridique :

41. — D'après la première thèse soutenue surtout par le juriste allemand Haenel, le budget contient une règle juridique, une loi proprement dite. D'après lui, tout acte élaboré dans la forme de la loi est une loi, abstraction faite de son objet ou de sa matière. « Une disposition qui par son contenu pourrait être une instruction de service, un ordre administratif, une ordonnance dans le sens matériel du mot éprouve, dit le juriste, lorsqu'elle a été adoptée en entrant dans une loi, une transformation fondamentale du point de vue de sa nature juridique ; elle devient la règle du législateur. » En d'autres termes le budget est une loi, au sens matériel du mot, du moment qu'il

(1) Un exemple récent peut être fourni par l'article 6 de la loi des finances n° 1 de 1940, qui apporte une modification générale des titres et grades militaires. En effet notre budget, comme celui de la Grande-Bretagne ne renferme habituellement que 7 à 10 articles d'ordre purement budgétaire. Au contraire cette pratique de légiférer par voie budgétaire a en France parlementaire trouvé une extension particulière. Le budget y comprenait parfois 200 articles environ dont certains ne touchaient que de très loin aux problèmes strictement financiers. Une loi du 30 juin 1934, art. 18 est intervenue, — d'ailleurs sans résultat — pour remédier à cet état.

entre dans la compétence de l'organe chargé de faire les lois (le Parlement) et du moment qu'il doit être promulgué par le Chef de l'Etat exactement comme on fait pour les lois proprement dites. Ce point de vue a été peu partagé. Il repose sur « le dogme de la transsubstantiation au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de la loi », dit le juriste allemand Laband.

Mais c'est pour d'autres raisons que sa forme, que le savant italien Vitagliano croit que le budget est une loi proprement dite. Pour lui, le budget est une loi au sens matériel du mot. Il est une loi parce qu'il attribue et déclare la compétence du gouvernement et sa capacité de vouloir et d'agir légalement au nom de l'Etat et pour son compte, en vue d'assurer les buts qui lui ont été assignés par la loi. Mais on y a objecté avec raison que ce n'est pas le budget qui attribue aux fonctionnaires publics, notamment aux ministres, la compétence d'agir et de vouloir légalement au nom du gouvernement. Ce sont en effet des lois distinctes du budget, et même qui lui sont antérieures, qui ont assumé la charge de répartir la compétence entre les différents organes de l'Etat (1).

M. Carré de Malberg considère de son côté que le budget est une loi proprement dite. Il est une loi, car « il a, pour l'autorité administrative, la portée et la valeur d'une règle directrice et aussi d'une habilitation, qui lui fixent, du point de vue financier, tout un programme d'action pour l'exercice à venir. Par là même que cette règle budgétaire conditionne et détermine l'activité des administrateurs, elle devient, au plus haut degré, l'un

¹ (1) AL ARABY BEY, professeur à la faculté de droit du Caire, *Éléments de science des finances et de législation financière* (en arabe). Le Caire, 1939, t. III, p. 14.

des facteurs de l'ordre juridique mis en vigueur par la législation. Est-il besoin d'ajouter que la loi du budget, en même temps qu'elle est la règle financière de l'action administrative touche aussi, et vivement, les citoyens eux-mêmes ? »

Cette théorie n'est qu'une dérivation de la théorie de l'auteur sur la définition de la loi. Elle enlève notamment la nécessité d'être générale et impersonnelle (1), chose qui est le plus souvent contestée par les doctrinaires.

42. — D'après la deuxième thèse soutenue par Duguît, le budget est tantôt une loi proprement dite, tantôt un simple acte administratif :

a) D'une part, le budget des recettes est un simple acte administratif tant que la législation positive ne prescrit pas la règle du vote annuel de l'impôt. Il est au contraire une loi proprement dite du moment que la loi positive prescrit cette annualité du vote. Il en est ainsi car « il contient au premier chef une disposition par voie générale visant une série indéterminée de cas, non point faite en vue d'une personne déterminée d'une espèce spéciale, mais s'appliquant à toutes les personnes qui se trouvent dans les conditions prévues par l'acte ».

b) D'autre part, le budget des dépenses, à la différence de celui des recettes, est toujours un acte administratif. Il n'est jamais une loi. « Le Parlement, agissant comme agent administratif, autorise le fonctionnaire compétent à dépenser, s'exprime notre savant, telle ou telle somme appartenant au trésor public et plus spécialement le ministre compétent à faire des ordonnancements jusqu'à

(1) *La loi, expression de la volonté générale*, étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875, Paris, 1931, p. 65.

concurrence du crédit voté. C'est une décision individuelle faisant naître une situation juridique subjective pour le Ministre et parfois aussi pour les créanciers de l'Etat. »

MM. Boucard et Jèze apportent à cette opinion un rectificatif, d'après lequel le budget des dépenses ne crée aucune situation subjective ni au profit du ministre, car le Parlement peut à tout instant changer la personne de celui-ci ainsi que modifier ou retirer les crédits alloués, ni au profit d'un particulier, car « nul ne devient, par le seul fait du vote du budget des dépenses, créancier ni débiteur. Ce qui crée les droits subjectifs ce sont des actes juridiques distincts du budget : marchés de fournitures par exemple » (1).

43. — D'après la troisième thèse le budget est enfin considéré comme un simple acte administratif. Il n'est une loi qu'au sens formel, jamais au sens matériel du mot ; on n'aura pas à ce point de vue à distinguer le budget des recettes de celui des dépenses, ni les budgets de pays qui prescrivent l'annualité du vote de l'impôt, de ceux des pays qui ne la prescrivent pas. Cette théorie va, à raison de son importance, nous occuper au paragraphe suivant.

§ 2. — *De la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.*

44. — En effet, quoique l'élaboration entre dans la compétence du corps législatif et non pas dans celle du gou-

(1) *Revue de science et de législation financière*, 1907, p. 333. Dans l'affaire « Jaurou et autres » l'opinion de Duguit a trouvé des conclusions favorables de la part de M. René Meyer (*Dalloz Périodique*, 1924-3-29).

vernement, la plupart des juristes modernes sont partisans de considérer le budget comme un acte simplement administratif.

Il est un acte administratif parce qu'il n'est destiné qu'à permettre le fonctionnement des services publics déjà créés par les lois en vigueur. Son rôle se borne par conséquent à assurer l'exécution des lois. Comme cette exécution est une des caractéristiques de la fonction administrative, le budget devait normalement être élaboré par le pouvoir administratif à l'exclusion de tout autre. « Mais c'est simplement, explique M. Allix, parce que cet acte est d'une importance particulière et met en jeu l'intérêt des contribuables que le budget est déféré au Parlement et devient une loi en forme (1). » Un acte simplement administratif oui, mais d'une importance si particulière qu'« il domine en quelque sorte l'action de notre législation tout entière et le jeu même de la Constitution. En effet, remarque à cet égard M. Esmein, « il n'est point de loi, pour ainsi dire, dont l'application n'entraîne des dépenses plus ou moins considérables » (2). C'est donc l'importance particulière du budget de l'Etat et non point son objet qui justifie la nécessité de sa sanction formelle par le législateur, malgré ses caractères d'acte nettement administratif. Avec cette sanction législative, il ne peut évidemment pas changer de nature, et devenir une loi au sens matériel du mot. A titre de preuve, on n'a qu'à se rappeler que le budget départemental ou communal, quand bien même voté par une assemblée décentralisée, con-

(1) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e édition, p. 3.

(2) *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, t. II, p. 464.

serve incontestablement son caractère de simple opération administrative. Alors, est-ce que les assemblées locales élues légifèrent quand elles votent un budget ? Et est-ce que l'opération doit changer de nature uniquement parce qu'il s'agit du budget de l'Etat ?

45. — Mais parmi les différents actes administratifs, le budget a la portée d'un acte-condition. Cet acte-condition peut revêtir, d'après M. Jèze, l'une de deux acceptions différentes (1) :

a) D'après la première il est la condition nécessaire de la régularité de l'accomplissement de l'opération des dépenses, depuis son engagement jusqu'à son paiement. C'est lui en d'autres termes qui permet aux agents administratifs chargés d'accomplir les actes juridiques générateurs des obligations sur le Trésor d'exercer régulièrement leur pouvoir. Sans lui, ces actes juridiques sont nuls et engendrent la responsabilité pécuniaire de leurs auteurs.

De deux choses l'une : ou bien il s'agit de certaines dépenses dont le principe n'a pas été posé par des lois antérieures au budget, et dans ce cas ce système aboutit à remettre en question les services publics tous les ans et à donner ainsi au vote du budget une signification d'une grande valeur juridique, ou bien il s'agit de certaines dépenses dont la raison d'être réside dans des obligations prises par l'Etat antérieurement au vote du budget (annuités de la dette publique) et par lesquelles le Parlement ne reste pas moins lié ; et dans ce dernier cas, le budget n'a aucune signification juridique.

b) D'après la deuxième acception, le budget est l'acte-

(1) *Revue de science et de législation financière*, 1907, p. 329 et ss.

condition non plus de la régularité de l'opération de dépense elle-même, mais de la mise en jeu, ultérieurement à son accomplissement, de la responsabilité ministérielle.

Ici également il en sera de deux choses l'une : ou bien il s'agit de dépenses dont le principe n'a pas été posé par des lois antérieures au budget, et que les ministres peuvent effectuer ou non d'après ce que commande l'intérêt public ; dans ce cas, le Parlement n'a, pour les inscrire ou les enlever, qu'à constater l'existence ou l'absence de cet intérêt public. Cette constatation est-elle préalable et obligatoire pour l'inscription au budget des dites dépenses ? On revient au premier système. Cette constatation est-elle au contraire ultérieure et n'est-elle sanctionnée que par la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du ministre défaillant ? le budget ne sera autre chose que la condition de cette mise en jeu.

Ou bien enfin il s'agit de certaines dépenses dont le principe a été posé par des lois antérieures au vote du budget comme celles relatives au fonctionnement des services publics organisés déjà par des lois, ou celles relatives aux annuités de la dette publique et, dans ce cas, les ministres étant obligés de les effectuer, leur responsabilité ne peut pas en ce qui les concerne être mise en jeu et le budget n'aura par conséquent aucune valeur juridique.

Somme toute, le budget de l'Etat n'a, pour les dépenses qui découlent des obligations ou des lois antérieures, aucune signification juridique. Mais, pour celles qui découlent de l'acte du budget lui-même, il a une valeur ; celle d'un acte administratif-condition. Il conditionne, dans un pays comme le nôtre qui impose son vote parlementaire

préalable et obligatoire, la régularité de l'accomplissement de l'opération des dépenses elle-même. Par contre cet acte administratif conditionne simplement la mise en jeu de la responsabilité ministérielle dans les pays qui n'admettent pas encore le principe de l'intervention parlementaire préalable et obligatoire à l'accomplissement des dépenses publiques.

46. — Enfin, ce qui est valable pour le budget général et annuel est également valable pour toute loi isolée portant ouverture de crédits additionnels extraordinaires ou douzièmes provisoires. Il est évident que leur nature ne doit pas se modifier par le changement des titres. « L'acte par lequel un conseil général ou un conseil municipal autorise le préfet ou le maire à engager et à ordonnancer une dépense n'a certainement pas le caractère législatif matériel, l'acte du Parlement, s'exprime à ce propos le doyen Duguit, portant ouverture de crédit ne l'a pas davantage (1). » Ces derniers actes constituent toujours et au même titre que le budget annuel des simples actes administratifs, soumis à cause de leur importance particulière à la sanction législative.

§ 3. — *Des conséquences de la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.*

Le budget et les lois isolées portant ouverture de crédits ne sauraient donc être considérés comme lois proprement dites. Plus spécialement ils ne sauraient l'être qu'au point de vue de la forme, à l'exclusion du fond. Au point de vue de leur fond ils doivent être considérés comme simples

(1) *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1924, t. IV, p. 420.

actes administratifs, et par conséquent être assujettis aux principes suivants :

47. — Comme tout acte administratif, l'octroi ou le refus d'un crédit budgétaire ne peut pas servir au Parlement comme moyen facile et commode pour modifier les lois existantes. En d'autres termes, le Parlement est légalement obligé d'accorder tout crédit sollicité par le fonctionnement d'un service public créé par une loi antérieure tant que cette loi est encore en vigueur. Il est également obligé — pour la même raison — d'accorder tout crédit exigé pour le paiement des annuités d'une dette publique contractée ou autorisée par une loi précédente. En ce sens, Duguit n'hésite pas à déclarer que « Le Parlement, autorité administrative, est, quand il vote les dépenses, lié naturellement comme toute autorité administrative par les lois existantes.

« Le Parlement peut assurément en faisant une loi supprimer le service créé par une loi ; mais il ne peut pas le supprimer indirectement par un simple acte administratif (1). » De la même opinion est également l'auteur allemand Laband (2).

C'est en effet une grave limite au pouvoir budgétaire du Parlement de vouloir lui contester le droit de refuser en tout ou en partie les crédits sollicités de lui par le gouvernement. Certains auteurs comme Esmein hésitent à apporter de pareilles limites au pouvoir du Parlement, et déclarent au contraire que « sous le gouvernement parlementaire, la menace du refus du budget est la sanction

(1) *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, t. I, p. 528.

(2) *Droit public de l'Empire allemand*, édition française, t. IV, p. 266 et s., 357 et s.

naturelle et dernière de ses règles conventionnelles » (1). Mais cela n'empêche pas M. Esmein de faire appel, dans la dernière édition de son ouvrage, à la raison et au bon sens pour faire disparaître « la crainte de voir jamais une assemblée, en refusant le budget entier d'un ministère, ou en rejetant les chapitres qui contiennent les dépenses des cours et tribunaux, arrêter dans le pays l'administration de la justice (2). » Nous n'avons pas besoin de répéter ici pourquoi une pareille conception ne saurait être compatible avec la nature juridique du budget telle que nous venons de la décrire, et telle qu'Esmein lui-même l'a adoptée.

Est, bien au contraire, absolument illégal l'acte par lequel un Parlement refuse d'accorder aux ministres les crédits nécessaires à l'application des lois en vigueur, avant d'avoir abrogé ces dernières par un texte exprès. Acte illégal, mais contre lequel il n'y a malheureusement dans notre système judiciaire aucun recours possible. Comme en France et en Angleterre, nos tribunaux ne possèdent pas encore le droit d'apprécier la constitutionnalité des actes législatifs (3).

« Le refus du budget est donc assimilable à un déni de justice, s'exprime à cet égard un député français, M. Bonnard (4). Sans doute le Parlement a le pouvoir en fait de refuser le budget, mais il n'en a pas le droit. Le fait qu'aucune autorité supérieure ne peut réprimer cette infraction aux lois constitutionnelles ne lui enlève pas son caractère

(1) *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, 1899, p. 708.

(2) *Op. cit.*, Paris, 1927, t. II, p. 464.

(3) V. *infra*, p. 72, note 3.

(4) Chambre des députés française, séance du 22 mars 1816, *Moniteur*, 23 mars, p. 741.

d'infraction. Un homme peut échapper à ses devoirs par le suicide. Mais peut-on dire que, par là, il les a remplis ? »

Pratiquement ce refus de voter le budget n'a jamais eu lieu, pas plus en Egypte qu'en Angleterre. En France, au contraire, où il se produisit pas mal de fois, il était le signal d'incidents politiques des plus graves. M. Rouvier, député français, s'écriait un jour : « Refuser le budget, savez-vous ce que c'est, Messieurs : c'est la révolution (1). »

A la rigueur, on peut en effet considérer que c'est le refus du budget qui a conduit Charles I^{er} à l'échafaud, et Louis XVI au même destin. C'est lui qui a forcé Charles II à se mettre à la solde de Louis XIV et a ainsi préparé la révolution de 1688.

48. — Même si le refus du budget par le Parlement se produit effectivement un jour, la théorie que nous avons adoptée ne pourra porter aucun préjudice aux intérêts des tiers. Le refus du budget, de même que son vote, n'étant que de simples actes administratifs, ne saurait évidemment modifier ni les situations subjectives ni les droits acquis, nés des lois antérieures au profit des particuliers.

Quoiqu'ici encore le Parlement puisse sans sanction méconnaître ce principe, mais « c'est la même chose que dire que tout individu peut assassiner son voisin. Au point de vue du droit, dans n'importe quel pays civilisé, dit M. Jèze, la situation est la même. C'est une possibilité de fait, mais non une possibilité de droit (2) ».

49. — Le budget, en troisième lieu, n'étant qu'un simple acte administratif-condition ne peut avoir sur le mi-

(1) Chambre des députés française, séance du 10 décembre 1888.

(2) *Revue de science et de législation financières*, 1907, p. 346.

nistre aucun caractère impératif. Il est vrai qu'il est limitatif de sa compétence, en ce sens que le ministre n'a pas le droit de modifier, de son propre chef, les prévisions des recettes et des dépenses qui y sont portées. Mais surtout en ce qui concerne ces dernières, l'accomplissement ne saurait jamais lui être obligatoire, c'est-à-dire impérativement imposé.

Cette vérité a été parfois contestée au sein du Parlement. On y a prétendu que le ministre est tenu d'épuiser toutes les sommes à lui accordées par le Parlement. Pourquoi ? Parce que cela, disait-on, correspond mieux à la conception purement démocratique. Les parlementaires étant les représentants du pays ne savent-ils pas mieux les besoins du pays ? n'hésitait-on pas à déclarer à ce propos (1).

Cette thèse dite du « crédit obligatoire » a été partout condamnée. En Angleterre, par exemple, il est de tradition ferme que la Chambre des Communes ne peut pas imposer à la Couronne l'épuisement des crédits. Le Chancelier de l'Echiquier, de son côté, ne peut pas non plus en surveillant les ministres dans l'emploi des crédits, leur imposer cet épuisement. Ainsi le pouvoir, et la responsabilité des ministres, restent intacts et surtout ceux du Chancelier de l'Echiquier, ministre des finances, en ce qui concerne le maintien de l'équilibre budgétaire, chose qui est conforme aux traditions de la Constitution anglaise.

La thèse du crédit obligatoire est à vrai dire non seulement incompatible avec la nature juridique du crédit ainsi que nous venons de l'énoncer, mais elle est encore des plus

(1) En ce sens, v. l'intervention de M. Shaheen Hamsa, Chambre des députés égyptienne du 26 juillet 1938.

contraires à l'intérêt public. Puisque ce sont les dépenses publiques qui justifient seules la levée d'impôts, évitons donc aux contribuables toute dépense inutile. Et cela surtout à une époque où les dépenses publiques, pour le malheur des contribuables, augmentent sans cesse (1). Du reste, comme le déclare M. Jèze : « Le crédit obligatoire est un moyen de favoriser les dépenses de pure réclame électorale votées par des députés avides de popularité, le crédit obligatoire c'est la démagogie financière (2). »

50. — Mais quoique acte administratif, le budget reste néanmoins acte émanant du Parlement. A ce dernier titre, nos tribunaux ne peuvent pas en apprécier la constitutionnalité, ni prononcer des dommages et intérêts dans le cas où il aura lésé des intérêts particuliers (3). Ils peuvent simplement l'interpréter, selon les règles générales, sans que l'article 15 du règlement d'organisation judiciaire na-

(1) Dans notre budget de 1934-1935 les dépenses publiques représentaient 31.632.431 L. E., pour s'élever dans celui de 36-37 à 35.15.042 dans celui de 38-39 à 42.267.000 et atteindre dans celui de 40-41 un chiffre rond de 46 millions !

(2) *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1931, p. 67.

(3) Car notre jurisprudence a systématiquement refusé d'apprécier la constitutionnalité des actes législatifs (on cite parfois deux jugements très vagues, dont le premier a été rendu par la Cour de Cassation le 4 janvier 1926 : *Bulletin officiel*, t. 27, n° 63, et le deuxième a été rendu par l'Appel National du Caire le 23 mai 1929. Mohamah 1929-1930, n° 482, pour appuyer le contraire).

Mais dans la doctrine c'est l'opinion contraire qui l'a souvent emporté (V. AHDEL-SALAM-ZOHNY BEY et WITE IBRAHIM BEY : thèses sur les institutions constitutionnelles, administratives et judiciaires comparées (en arabe), t. II, p. 22 et s. M. SKUKRY NAGUIB, *La Constitution égyptienne et le contrôle de la Constitutionnalité des lois*, thèse, Paris, 1929. M. BRUNTON, conseiller à la Cour d'appel mixte, *De la fonction de l'autorité judiciaire et du problème de la constitutionnalité, aux Etats-Unis et en Egypte*, Le Caire, 1920).

tionale, et l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire mixte n'aient rien à voir à cet égard. Ces derniers articles défendent seulement aux tribunaux d'interpréter les actes administratifs accomplis par l'administration active elle-même à l'exclusion de ceux accomplis par le Parlement (V. *infra*, n° 75). Autrement, ce serait accorder au budget une immunité que ne possèdent pas les textes constitutionnels eux-mêmes, chose qui ne peut évidemment pas être acceptée.

CHAPITRE DEUXIÈME

Du rôle des Ministres dans l'exécution des dépenses publiques

SECTION I

DES OPÉRATIONS RELATIVES A L'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES (1).

51. Les opérations sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnement et le paiement.
- § 1. — De l'engagement des dépenses publiques.
52. Des actes qui engagent le patrimoine de l'Etat. — 53. Le ministre est en principe seul compétent pour les accomplir. — 54. Il peut déléguer sa compétence.
- § 2. — De la liquidation des dépenses publiques.
55. Définition et portée. — 56. Le pouvoir législatif n'a pas à y intervenir. — 57. Non plus le pouvoir judiciaire. — 58. Le ministre a seul qualité pour l'accomplir. — 59. Il peut déléguer sa compétence.
- § 3. — De l'ordonnement des dépenses publiques.
60. Définition et portée. — 61. Le ministre a seul qualité pour l'accomplir et il peut le déléguer. — 62. Différence de son traitement au point de vue de l'appréciation judiciaire, avec l'opération précédente. — 63. Le Conseil d'Etat la justifie par la théorie d'actes discrétionnaires. — 64. Il faut en voir plutôt une conséquence fatale du défaut de contrainte sur l'Etat.
- § 4. — Du paiement des dépenses publiques.
65. C'est une opération comptable. — 66. Du rôle des comptables dans son accomplissement. — 67. Du statut de nos comptables.

(1) Bibliographie : COURCOUX, *De la liquidation des dettes de l'Etat*, thèse, Rennes, 1897. — CHAUDOYE, *De la liquidation des dettes de l'Etat*, thèse, Paris, 1898. — BONNIER, *Engagement, liquidation et ordonnement des dépenses de l'Etat*, thèse, Toulouse, 1902. — BOULARD, *Des*

51. — Le crédit ouvert par le législatif pour autoriser une dépense déterminée n'est en réalité qu'une décision de principe, qui attend sa réalisation pratique. Cette réalisation est essentiellement l'œuvre des ministres, chacun en ce qui concerne les dépenses relatives à son département. Si délibérer est le fait de plusieurs, agir n'est-il pas le fait d'un seul ? Or agir en tant qu'ordonnateur des dépenses publiques n'est pour chaque ministre autre chose qu'engager, liquider et ordonnancer le paiement de ses dépenses. Consacrons donc d'abord un paragraphe à chacune de ces trois opérations constituant l'ensemble de ce que l'on appelle la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques. Phase administrative pour la distinguer d'un côté de sa phase législative dont nous venons de nous occuper au chapitre précédent, et de l'autre côté de sa phase comptable qui n'a rien à voir avec le pouvoir ministériel, et qui ne va par conséquent attirer notre attention que très superficiellement dans un dernier article de la présente section.

§ 1. — *De l'engagement des dépenses publiques.*

52. — « Gouverner c'est dépenser », et en effet il n'y a presque pas un seul acte que peut accomplir l'administration sans engendrer par lui-même des obligations à sa charge.

a) D'une part, crée des obligations à la charge de l'Etat, tout acte administratif dit unilatéral. Celui-ci n'est que « la

ordonnateurs et des comptables et de leurs rapports, thèse, Caen, 1902. BINET, *Les opérations de paiement des dépenses de l'Etat*, thèse, Paris, 1911. — LABOULBÈNE, *Des moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement des dépenses du Parlement*, thèse, Paris, 1937.

manifestation de volonté émanant d'une seule personne qui est nécessairement une autorité publique » (1). Au sens formel, il est l'acte accompli par l'administration. Au sens matériel, il est l'acte « créateur d'une situation juridique au profit ou à la charge d'un individu ou qui détermine l'apparition de cette situation (2) ». Il est soit général (acte pris pour l'exécution d'une loi), soit individuel (décret portant la nomination d'un fonctionnaire).

b) D'autre part, crée également des obligations à sa charge et engendre dommages et intérêts, tout agissement matériel dommageable aux particuliers et pouvant être qualifié une faute ou un fait de service accompli par son personnel, au cours de l'accomplissement de ses fonctions. (V. *infra*, n° 178.)

c) Enfin et notamment, tout contrat conclu au nom de l'Etat, par un fonctionnaire agissant dans les limites de sa compétence, engage également le patrimoine de l'Etat. C'est surtout cette dernière source d'obligations qu'on entend désigner par « l'engagement d'une dépense publique ». Celui-ci peut ainsi être défini : « l'acte initial qui rend l'Etat débiteur (3). »

De pareils contrats ont pour objet soit de procurer à l'Etat le matériel dont il a besoin pour assurer le fonctionnement des services publics (marchés de fourniture), soit de faire exécuter par des entrepreneurs les travaux qu'il ne peut pas effectuer ou n'a pas intérêt d'effectuer en régie (marchés des travaux publics), soit n'importe quel autre objet. Que ces contrats conclus entre l'administra-

(1) et (2) Définitions données par M. ROLLAND, *Précis de droit administratif* Dalloz, 6^e édition, p. 57.

(3) M. TROTABAS, *Précis de science et de législation financières* Dalloz, 6^e édition, p. 79.

tion et les particuliers représentent de vrais contrats soumis aux règles de droit privé, ou qu'ils représentent une sorte particulière d'actes juridiques qui portent le nom d'actes administratifs plurilatéraux soumis aux règles particulières du droit administratif, peu nous importe ici (1). Nous importent peu également les conditions et les formes dans lesquelles doivent être conclus ces contrats. Celles-ci relèvent particulièrement du droit administratif.

53. — Contentons-nous simplement de dire que c'est le ministre qui a en principe qualité de contracter au nom de l'Etat les engagements relatifs à son département (décret du 10 décembre 1878). Il possède à cet égard un pouvoir absolu d'apprécier les exigences de l'intérêt général, sauf évidemment à ne pas dépasser les limites des crédits budgétaires (2), sous peine des sanctions que nous indiquerons dans la troisième partie de la présente thèse.

54. — Mais pour des raisons de décentralisation, et comme les ministres ne peuvent pas par la force des choses se charger de toute l'administration des dépenses de leurs départements, on leur accorde généralement le droit de déléguer leur compétence en cette matière à des fonctionnaires subordonnés qu'on appelle les ordonnateurs secondaires pour les distinguer des ministres ordonnateurs principaux. Dans cette matière le décret du 10 décembre 1878 s'exprime ainsi : « Aucun fonctionnaire sous leurs ordres ne peut faire une dépense sans que le Ministre, par une ordonnance de délégation, ait mis à sa

(1) Sur la nature juridique des contrats conclus avec l'administration, V. ROLLAND : *op. cit.*, p. 484 et 498. — HAURIOU, *précis élémentaire de droit administratif*, 4^e édition, p. 455 et 467. — BONNARD, *Précis de droit administratif*, 3^e édition, Paris, 1940, p. 587 et 608.

(2) V. *supra*, n° 9.

disposition les fonds nécessaires ». Les ordonnateurs secondaires peuvent être les préfets, les chefs des services centraux et locaux, les directeurs des douanes et des gardes-côtes (1), les membres du parquet (2), ainsi que tout autre fonctionnaire désigné par les lois et les règlements. Ils sont naturellement liés par les mêmes devoirs que les ministres, notamment par celui de ne pas engager une dépense sans, ou au delà des crédits autorisés par le Parlement.

§ 2. — *De la liquidation des dépenses publiques.*

55. — Une fois engagée et échue, la dépense doit être acquittée par l'Etat. L'ordonnateur de l'Etat doit avant d'en ordonnancer le paiement la liquider, c'est-à-dire l'évaluer d'une façon concrète (3). M. Stourm définit ainsi la liquidation : « la détermination administrative du montant de la dette de l'Etat envers chacun de ses créanciers après examen des pièces justificatives (4). »

La liquidation est d'une part une opération de comptabilité, qui consiste à appliquer au service fait par le créancier de l'Etat le tarif légal ou conventionnel qui y correspond. On peut la matérialiser sous la forme d'un produit $S \times T$. S étant le service fait et T étant le tarif par unité du service fait (5). Par conséquent, l'opération est plus ou moins facile d'après la nature des droits à liquider. Par exemple, pour liquider les arrérages de la dette publique, il faut simplement calculer le montant de la

(1) Décret du 10 décembre 1878.

(2) Instructions générales du parquet national, p. 135.

(3) TROTABAS, *op. cit.*, p. 79.

(4) *Le budget*, p. 486.

(5) Camille LYON, Matières budgétaires, *Revue de l'Intendance*, 1896.

somme à payer, d'après les chiffres indiqués aux titres et coupons, tandis que pour liquider une dette fondée sur un marché de fournitures il faut tenir compte de plusieurs considérations et examiner de nombreuses pièces justificatives, telles que marchés, mémoires, certificats de réception des marchandises conformes à celles stipulées au marché, etc... (1).

D'autre part, la liquidation est une opération juridique. Elle tranche en réalité une question de droit, car elle constitue de la part de l'administrateur une déclaration non contentieuse de sa dette. Or il est établi que c'est l'administration elle-même, à l'exclusion du pouvoir législatif ou judiciaire, qui peut seule déclarer l'Etat débiteur (2).

56. — En effet, le pouvoir législatif, par la nature même de ses fonctions, ne doit pas s'immiscer dans cette opération, administrative par définition. Pourtant on a vu en France un Comité de liquidation s'instituer, conformément à une loi du 17 juillet 1770, au sein de son assemblée législative. Mais le système, qui ne tarda pas à s'avérer peu pratique, fut depuis 1814 complètement abandonné, et depuis lors la liquidation par l'exécutif est devenue de principe tant en France qu'à l'étranger.

57. — Le pouvoir judiciaire n'a pas non plus, au moins d'après l'opinion prépondérante, le droit de s'immiscer dans la liquidation. Il ne peut certainement pas remplacer dans son accomplissement le pouvoir administratif. Mais certains auteurs vont encore plus loin et le déclarent

(1) V. art. 169, 170 de chapitre 3 du Code Financier.

(2) Sur ce point, V. Laferrière, *Traité de la Juridiction administrative*, 2^e édition, t. I, p. 432 et s. — HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 3^e édition, p. 708. — BOUCARD et JÈZE, *Éléments de science des finances*, p. 41.

incompétent pour apprécier l'octroi de la liquidation ou éventuellement son rejet, puisqu'ils considèrent ces derniers actes en comptant sur la théorie du ministre juge, comme actes d'autorité. Par contre, d'autres auteurs ne vont pas si loin, et ils le considèrent seulement comme acte de puissance publique qui peut entrer dans la compétence des tribunaux administratifs (Barthélemy et Mestre), ou même simplement comme acte de gestion qui ressort tantôt de la compétence administrative, tantôt de la compétence judiciaire selon la nature de la créance (Trotabas), ou qui n'entre que dans la compétence judiciaire exclusivement de toute autre (Boucard et Jèze).

Mais il faut remarquer que quelle qu'en soit l'autorité compétente (ce sont chez nous toujours les tribunaux nationaux puisque nous n'avons pas encore de tribunaux administratifs), le rôle que joue le juge dans ce domaine est assez limité. Il peut seulement dire ce que l'Etat doit. Mais il appartient toujours à ce dernier de fixer le moment et les modalités de paiement, et d'en arrêter toutes les conditions purement administratives, passées dans le jugement sous silence, ou pour lesquelles le juge n'avait pas de compétence. L'Etat peut même abuser et aboutir à retarder ou même à paralyser l'exécution de l'arrêt judiciaire tant que ses biens sont encore insaisissables, et tant qu'il n'y a encore sur lui aucune tutelle administrative. Pratiquement pourtant, une pareille éventualité ne doit pas avoir lieu, du moment que l'Etat est considéré comme un « honnête homme ». C'est en effet cet état des choses qu'on exprime couramment d'une façon d'ailleurs peu admissible en disant que « l'administration est seule compétente pour déclarer l'Etat débiteur » (1).

(1) M. Mestre a vivement critiqué cette idée. Il croit avec raison que

58. — Somme toute, c'est le pouvoir exécutif qui en fin de compte reste investi du pouvoir de liquider ses propres dettes. Ses organes sont à cet effet les ministres eux-mêmes. Ayant engagé les dépenses, ceux-ci sont évidemment les mieux placés pour apprécier maintenant le montant et la valeur des services que ces dépenses ont rendus à l'Etat, et pour assumer en même temps la responsabilité complète de leur gestion.

59. — Comme nous l'avons énoncé à propos de l'engagement, les ministres gardent toujours la faculté de déléguer aux ordonnateurs secondaires de leurs ministères par une délégation spéciale, leur pouvoir en matière de liquidation (1). L'acte par lequel un ordonnateur secondaire liquide une dépense publique, a évidemment la même valeur juridique que celui accompli par le ministre, ordonnateur principal lui-même, pourvu que l'acte de délégation soit régulier. Cela ne soulève aucune contestation.

§ 3. — *De l'ordonnancement des dépenses publiques.*

60. — Même après avoir été avisé que sa créance sur l'Etat a été liquidée, le créancier ne peut pas immédiatement obtenir son paiement. Il lui faut encore un ordre de

les dettes de l'Etat aussi bien que celles des particuliers peuvent être déclarées soit par l'Etat débiteur lui-même (par une liquidation prise par l'administration avant toute intervention judiciaire), soit par un jugement (et dans ce cas la liquidation administrative ne vient pas pour le déclarer débiteur mais simplement pour trancher certaines questions de détail). La confusion vient, d'après lui, surtout de ce fait regrettable qu'il n'y a qu'un seul terme pour désigner ces deux différentes formes de liquidation (*L'Autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, thèse, Paris, 1889, p. 10 et s.).

(1) V. le décret du 10 décembre 1878.

payer adressé par l'ordonnateur à un caissier déterminé. Cet ordre porte le nom « d'ordonnance ».

Au point de vue matériel, l'ordonnance consiste dans la confection au profit d'un particulier, d'un titre de paiement émis sur le trésor par un ordonnateur. Au point de vue budgétaire, elle consiste « dans l'application des crédits budgétaires aux services faits, dans l'imputation de la dépense sur le crédit d'un chapitre déterminé lorsque le chiffre de cette dépense a été dégagé par le fait de la liquidation (1). »

Il ressort ainsi clairement qu'en émettant une ordonnance de paiement, le devoir de l'ordonnateur n'est plus de vérifier l'existence de la dette et d'évaluer son montant, ce qui est déjà l'œuvre de la liquidation, mais simplement de s'assurer de deux choses :

a) De l'existence de certains crédits ouverts par le budget ou par des lois isolées, permettant dans les limites de leur spécialité et annualité, de pourvoir au paiement sollicité.

b) Puis de la disponibilité dans les caisses de son département, des fonds nécessaires à ce sujet. En effet, le ministre des finances distribue chaque mois, à ses collègues, les fonds que le trésor est en mesure de payer. Ceux-ci dépendent essentiellement des sommes provenant de l'encaissement des divers impôts. Aussi pour qu'il y ait un certain équilibre entre le doit et l'avoir du trésor dans un mois déterminé, il est stipulé qu'une ordonnance ne sera pas valable un mois après sa délivrance (art. 187, chapitre 3. C. F.)

61. — Comme pour l'engagement et la liquidation, ce

(1) ALLIX, *op. cit.*, p. 258.

sont toujours les ministres, chacun en ce qui concerne son département, qui doivent accomplir l'ordonnancement. Ici encore ils peuvent, par délégation spéciale, transmettre leur pouvoir à un de leurs subordonnés mandaté à cet effet. Exceptionnellement pourtant les préfets des départements et des gouvernorats (1) peuvent sous mandat spécial, et sous leur responsabilité personnelle, ordonnancer tout paiement dont le montant n'excède pas dix livres (art. 168, chap. 3 C. F.)

62. — L'autorité du ministre en matière d'ordonnancement reste entière. Tandis qu'en matière de liquidation nous avons vu que le juge peut intervenir et déclarer la dette de l'Etat et son montant notwithstanding le refus de la liquidation, en matière d'ordonnancement, au contraire, il ne peut nullement suppléer à ce refus. A ce point de vue l'ordonnancement ressemble à l'engagement dont l'accomplissement ou le refus est complètement soumis à l'appréciation du ministre. Donc tout recours par voie contentieuse contre le refus de l'ordonnancement reste, tout au moins d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat français, irrecevable ; à moins qu'il n'ait dissimulé un recours de liquidation (2).

(1) Les gouvernorats en Egypte sont la capitale et les quatre ports d'Alexandrie, de Port-Saïd, de Suez et de Damiette.

(2) Il en est de même quand le refus de l'ordonnancement s'appuie par exemple sur le fait que la créance n'existe pas, ou ne s'élève pas au chiffre réclamé. Dans l'affaire de l'abbé Truchet (*Dalloz périodique*, 1894, 3^e partie, p. 3), le Conseil d'Etat déclare que « Considérant que, de ce chef, la décision attaquée constitue un simple refus d'ordonnancement fondé sur l'absence de crédit... Considérant que si les requérants sont non recevables à discuter par la voie contentieuse le refus d'ordonnancement sur le crédit affecté par la loi, il n'en résulte pas qu'ils ne puissent faire valoir les droits qui appartiendraient à un autre titre aux membres du chapitre de Saint-Jean-de-Maurienne, qu'à cet

63. — Cette distinction de traitement entre liquidation et ordonnancement a été motivée par ce fait que tandis que la première implique une opération administrative purement matérielle et comptable, la deuxième implique au contraire un pouvoir d'appréciation particulièrement discrétionnaire, portant notamment sur l'existence ou l'absence de l'autorisation parlementaire de la dépense, et dont le contrôle judiciaire n'aboutirait à autre chose qu'à son déplacement du contrôlé au profit du pouvoir dit de contrôle. C'est par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs tout entier, qu'on met en jeu, dans notre cas.

64. — En ce qui concerne l'idée de considérer l'acte de l'ordonnancement comme étant particulièrement discrétionnaire, nous aurons l'occasion dans la section suivante de montrer qu'elle est, d'après les dernières idées, dénuée de tout fondement. Si une distinction entre le pouvoir du juge statuant en matière de refus de liquidation et son pouvoir statuant en matière de refus d'ordonnancement s'imposait, ce n'est pas parce que l'un de ces actes étant particulièrement discrétionnaire, l'autre ne l'est pas. Une pareille distinction peut en effet s'imposer chez nous mais pour une raison bien différente de celle-ci ; c'est l'absence de tout moyen de contrainte sur l'Etat.

Quand il s'agit d'une dette sur un particulier le tribunal peut évidemment en évaluer le montant, et même en ordonner le paiement, en sachant que ce paiement aura certainement lieu, même par saisie et vente obligatoire

égard la décision attaquée constitue un refus de liquidation dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître... »

En même sens, v. les conclusions de M. R. Meyer, dans l'affaire Jaurou et autres (*Dalloz périodique*, 1924-3-29).

des biens du débiteur. Quand au contraire il s'agit d'une dette de l'Etat, le tribunal peut évidemment la constater et l'évaluer, en d'autres termes peut la déclarer. Cette déclaration est en elle-même juridiquement obligatoire pour l'Etat. Il doit par la suite l'acquitter aussi bien qu'un particulier. C'est le rôle d'une liquidation administrative prise à la suite d'un jugement. Mais en fait, l'Etat récalcitrant peut toujours trouver des moyens pour échapper au paiement de ses dettes, même celles déclarées par un jugement exécutoire. Personne ne possédant sur lui ni droit de saisie sur ses biens qui sont considérés insaisissables, ni droit de tutelle administrative de quelque genre que ce soit, l'exécution des jugements rendus contre lui ne dépend en fin de compte que de sa seule bonne volonté.

Mais ce qui est valable pour un jugement de liquidation est également valable pour un jugement hypothétique d'ordonnancement. Ce dernier ne sera exécuté que par la bonne volonté de l'administration elle-même. Il n'aura donc par rapport à celle-ci que la valeur d'une nouvelle déclaration pure et simple de sa dette, et à quoi bon alors lui déclarer une dette déjà déclarée par la liquidation ?

En d'autres termes, tant que tout moyen de contrainte sur l'Etat lui fait défaut, il est inutile au juge d'aller plus loin pour lui faire acquitter ses dettes, que de le déclarer débiteur. Aller plus loin et lui ordonner de les payer effectivement, non seulement — devant une inertie malveillante de l'administration — n'avancera à rien, mais également constituera de la part du juge un excès de compétence, et c'est ainsi seulement, et non pas à propos de pouvoir d'appréciation à fond des actes administratifs appartenant au juge (1), que nous croyons possible d'invoquer

(1) V. *infra*, n° 69 et s.

le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires.

Par conséquent tout ce que peut faire un créancier qui a pu obtenir une déclaration administrative (sous forme de liquidation) ou judiciaire portant sur le principe et le montant de sa créance envers l'Etat, mais qui n'a pas, pour une raison ou une autre, pu obtenir l'ordre administratif que cette créance lui soit payée, c'est de recourir à l'organe qui peut exercer sur le gouvernement la contrainte exigée, et qui est le Parlement. Le droit de porter pétition au Parlement ne saurait certes être contesté à personne. D'ailleurs, à moins de circonstances très exceptionnelles, les cas où l'Etat, tout en reconnaissant sa dette, refuse de l'acquitter, sont pratiquement peu concevables.

§ 4. — *Du paiement des dépenses publiques.*

65. — Par l'accomplissement de l'ordonnancement l'opération des dépenses publiques sort complètement de la main des ministres et de l'autorité administrative et entre dans la main, pour ainsi dire, de l'autorité comptable. En effet, la science des finances établit entre les ordonnateurs d'un côté et les comptables de l'autre, une séparation fondamentale. Connue et appliquée dès les premiers temps à Rome, méconnue au moyen âge, pratiquée dès le XVIII^e siècle jusqu'à nos jours, la séparation entre ordonnateurs et comptables présente les avantages suivants :

a) Au premier rang, elle rend possible la vérification des comptes des ordonnateurs par les comptables au double point de vue de la réalité de la dette et du respect de l'autorisation budgétaire.

b) Elle permet également une comparaison facile, par

tout organe extérieur de contrôle, entre les comptes tenus par les uns et les comptes tenus par les autres.

c) Et enfin elle favorise, ainsi que toute division de travail, la rapidité de l'accomplissement de l'opération des dépenses.

66. — Le comptable pour bien accomplir son rôle doit être considéré :

D'une part, comme simple *caissier* qui doit assurer le paiement matériel soit par décaissement, soit par procédé bancaire quelconque, après avoir établi l'identité et la capacité du titulaire de l'ordonnance.

D'autre part, il doit être surtout considéré comme *payeur* qui doit, avant de procéder au paiement, vérifier la régularité des actes précédents tels que l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement tant en ce qui concerne la compétence de l'autorité qui les a accomplis, qu'en ce qui concerne l'existence des crédits législatifs correspondants.

67. — Les comptables, ou comme nous les appelons *les Sarrafs*, sont, à la différence des ordonnateurs, soumis à un régime rigoureux qui garantit la régularité de leur gestion. Leurs meubles et immeubles font d'abord l'objet d'un privilège qui garantit pour le trésor « toutes les sommes dues par eux au gouvernement à raison de leur gestion » (art. 1^{er} du décret du 21 avril 1885). Pour le recouvrement de ces sommes le gouvernement a également à procéder contre eux par la voie administrative (art. 2 du décret précédent et décret du 25 mars 1880). Du reste ils doivent, à leur entrée en fonction, fournir une caution dans les conditions prévues par le code financier (art. 23, chapitre 4). Nous verrons plus loin que de pareilles garanties n'ont pas pu être, jusqu'à maintenant, établies à l'encontre des ordonnateurs.

SECTION II

DE LA NATURE DU POUVOIR MINISTÉRIEL DANS LES OPÉRATIONS
D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES.

68. C'est le problème d'actes discrétionnaires qui est en jeu.

§ 1. — De la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires de l'administration.

69. Des actes discrétionnaires. — 70. Des actes non discrétionnaires.

— 71. De l'influence de la distinction sur le recours intenté contre le refus de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une part et le refus de la liquidation d'autre part.

§ 2. — De l'abandon en droit français de la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires.

72. La distinction précédente aboutit à confondre le pouvoir discrétionnaire avec le pouvoir arbitraire. — 73. Son abandon par le Conseil d'Etat à partir de 1907. — 74. La doctrine approuve la nouvelle attitude.

§ 3. — Du problème d'actes discrétionnaires en droit égyptien.

75. Notre jurisprudence traite tous les actes administratifs sur un pied d'égalité. — 76. A ce point de vue elle ressemble à la dernière jurisprudence française. — 77. Périmée, l'idée d'actes discrétionnaires ne doit plus être invoquée contre l'organisation du contrôle et de la responsabilité des ordonnateurs des dépenses publiques.

68. — Est-ce que les ministres en accomplissant les différentes étapes de l'opération des dépenses possèdent vraiment un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire un pouvoir d'appréciation bien remarquable ? En effet, la réponse affirmative, que l'administration possède dans les décisions qu'elle prend en matière des dépenses, aussi bien qu'en toute autre matière, une large latitude d'appréciation et une possibilité très variable de diversification ne soulève pas de contestations. Mais d'habitude le débat est ailleurs. Il porte sur l'existence — parmi les différents actes de l'administration — quelques-uns tels que l'engagement ou l'ordonnancement des dépenses publiques qui

doivent être à raison de leur nature particulièrement discrétionnaires, détachés des autres actes administratifs et être soumis à un traitement particulier tant en ce qui concerne le contrôle judiciaire ou administratif, qu'en ce qui concerne la responsabilité qui incombe aux auteurs desdits actes administratifs.

C'est à la réfutation de l'existence d'un pareil genre d'actes administratifs dits particulièrement discrétionnaires qu'est consacrée la présente section. Elle sera divisée en trois paragraphes comme il suit :

§ 1. — De la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires de l'administration.

§ 2. — De l'abandon en droit français de la précédente distinction.

§ 3. — Du problème d'actes discrétionnaires en droit égyptien.

§ 1. — *De la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires de l'administration* (1).

Jusqu'à une date relativement récente la jurisprudence du Conseil d'Etat français établissait une distinction fon-

(1) Sur ce sujet, voir :

MICHOUD, Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration. *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913. — BONNARD, Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives. *Revue de droit public*, 1923, p. 363. — WALINE, *Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel*. *Revue de droit public*, 1930, p. 197. — RENAULT, *Des actes discrétionnaires*, Thèse Paris, 1899. — LÉVÊQUE, *Les actes d'administration discrétionnaire*, thèse Paris, 1916. — RÉGLADE, Du prétendu contrôle juridictionnel de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir. *Revue de Droit public*, 1925. — P. LAUN, *Le pouvoir discrétionnaire*, rapport présenté à l'Université de Hambourg, 1935. — LADOVICI, *L'évolution de la notion de pouvoir discrétionnaire*, thèse Lille, 1937.

damentale entre deux catégories différentes d'actes administratifs :

69. — Dans la première, qu'elle appelait catégorie des actes discrétionnaires, elle rangeait toutes les décisions prises par l'administration « agissant librement sans que la conduite à tenir lui ait été dictée à l'avance par une règle de droit » (1). La loi aurait simplement pu apporter quelques conditions de compétence ou de forme à suivre. Mais cela mis à part, l'administration, disons dans notre matière le ministre, aurait à choisir librement et discrétionnairement entre plusieurs solutions du même problème, les unes aussi légales que les autres. Il n'a été conduit dans son choix que par des raisons relatives à l'intérêt public, exclusivement de toute raison de légalité ou de droit. Le Conseil d'Etat ne pouvait par conséquent intervenir dans ce choix fait par le ministre sans s'arroger illégalement un pouvoir qui n'était pas le sien et sans violer ainsi le principe de la séparation des pouvoirs. Il s'abstenait au contraire d'examiner les motifs qui avaient amené le ministre à prendre la décision attaquée. Il déclarait ainsi irrecevable le recours contentieux pour simple détournement de pouvoir contre toute décision de ce genre.

Il n'acceptait contre cette première catégorie que le recours pour excès de compétence (2).

Nous avons déjà fait allusion à l'influence de cette jurisprudence sur le recours intenté contre la décision du ministre refusant d'engager une dépense publique ou d'en ordonnancer le paiement, recours qu'elle déclarait irrece-

(1) MICHOUX, *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913, p. 434.

(2) V. les arrêts Maillard, 31 mai 1846, Cornibert, 9 avril 1849, Le Fèvre, 21 juillet 1949, Grand-Maison, 10 juillet 1874, Splinder, 17 janvier 1879.

vable à raison du caractère particulièrement discrétionnaire de la décision prise.

70. — Dans la deuxième catégorie qu'elle appelait au contraire catégorie des actes non discrétionnaires, la jurisprudence du Conseil d'Etat rangeait toutes les décisions prises par l'administration agissant uniquement dans les limites de la loi et en vue de réaliser son but. L'administration n'a eu à son propos aucun choix à faire. Une seule solution légale et exacte lui était imposée par la loi. Toute autre ne repose que sur une erreur d'appréciation. Toute la liberté qui lui est laissée consiste dans le choix de l'heure convenable pour prendre la décision.

Cela n'empêche pas pourtant que les décisions prises par l'administration, en vue de l'application de la même loi, puissent grandement varier. Cette variation des décisions ne provient pas de la latitude d'appréciation laissée par la loi, mais elle provient surtout de l'appréciation même de l'administrateur dont « la tournure d'esprit, les tendances politiques et sociales, la subtilité plus ou moins grande de son intelligence, l'étendue de sa culture influenceront consciemment et inconsciemment sur sa décision », ainsi que le remarque M. Michoud. Mais est-ce que cela empêche l'agent administratif, comme l'exige Jules Simon, d'être toujours « la logique indifférente appliquant la loi telle quelle sans jamais modifier le principe et sans faire acception de personne » (1) ? et est-ce que cela empêche que le Conseil d'Etat puisse toujours intervenir pour apprécier la conformité ou la non-conformité de pareilles décisions aux exigences et aux motifs désignés par la loi à faire appliquer ? Ainsi le Conseil d'Etat gardait à l'égard

(1) *La liberté*, t. II, p. 150.

de cette deuxième catégorie d'actes administratifs toute liberté d'appréciation. Il déclarait recevable tout recours contre elle, soit pour excès de compétence, soit pour simple détournement de pouvoir.

71. — Nous avons déjà rencontré l'influence de cette jurisprudence sur le recours intenté contre le refus par le ministre de liquider une dépense publique qu'elle déclarait recevable, en considérant comme non-discrétionnaire la décision de liquidation ou éventuellement son refus (contrairement à ce qu'il déclarait de l'engagement et de l'ordonnancement) (1). Le Conseil d'Etat examinait attentivement la liquidation, et aucun motif n'avait à l'arrêter dans son examen (v. *supra*, nos 52 et ss.).

§ 2. — *De l'abandon en droit français de la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires.*

72. — En effet, la distinction qu'établissait le Conseil d'Etat entre actes discrétionnaires qui échappent à sa compétence, tout au moins quant à leur objet (2), et actes

(1) Affaire de l'Abbé Truchet (*Dalloz périodique*, 1894-3-3).

(2) C'est d'ailleurs la théorie la plus restrictive de la compétence du Conseil d'Etat. En effet, l'acte administratif s'analyse en 4 éléments :

1^o En motif qui est l'antécédent (fait, situation, acte), qui précède l'acte et le provoque ;

2^o En objet qui est l'effet produit immédiatement et directement par l'acte ;

3^o En but qui est le résultat que produit l'effet de l'acte ;

4^o En manifestation de volonté qui intervient pour vouloir l'objet de l'acte en considération du motif et du but, c'est-à-dire, dit Bonnard, pour vouloir qu'un certain effet soit produit à raison de certains antécédents qui existent, et en vue de ce qui résultera finalement de l'effet produit. Or, le pouvoir discrétionnaire ne devait exister qu'uniquement à l'égard de l'objet. L'objet de la libre appréciation de l'administration est l'objet même de l'acte, puisque c'est exclusivement lui qui porte sur ce qu'il est opportun de faire produire immédiatement et directement par l'acte (V. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 3^e édition,

non discrétionnaires qui y sont complètement soumis, ne tarda pas à se manifester aussi arbitraire que dangereuse. Elle a abouti en réalité à confondre le pouvoir discrétionnaire avec le pouvoir arbitraire. En d'autres termes, la liberté d'appréciation de l'administration avec sa liberté d'agir selon sa volonté personnelle, son caprice et son humeur ; signes que Montesquieu considérait comme caractéristiques du despotisme (1).

73. — Ainsi depuis 1907 (arrêt Monod, 28 juin) déjà le Conseil d'Etat a commencé à abandonner cette distinction. Une loi du 8 juillet 1908 vint encore l'encourager davantage dans cette voie. Cette loi, en obligeant l'administration à motiver les arrêts de suspension et les décrets de révocation des maires et adjoints, c'est-à-dire à motiver certaines décisions qui étaient auparavant considérées comme typiquement discrétionnaires, a amené le Conseil d'Etat à s'arroger le droit d'apprécier l'existence légale ou matérielle des motifs, parce qu'on pouvait considérer qu'une décision sur motifs inexistants est en somme une décision non motivée. Et du moment que le Conseil d'Etat pouvait « vérifier la matérialité des faits » qui ont motivé la décision prise, il allait par cela même détruire le caractère discrétionnaire de la décision, et l'examiner à fond aussi bien que s'il examinait une décision non discrétionnaire. Cette dernière jurisprudence, d'ailleurs un peu hésitante, fut encore confirmée par d'autres arrêts (2), si bien qu'on considère maintenant en

p. 81). Mais, en fait, la jurisprudence tendait à soustraire de sa compétence non seulement cet élément mais l'acte tout entier. (V. MICHOUX, *op. cit.*, p. 434.)

(1) *Esprit des lois*, I, II, chapitre 1^{er}.

(2) V. par exemple l'arrêt Dessay, 13 mai 1910, et l'arrêt Camino, 14 janvier 1916.

France que « l'acte discrétionnaire appartient au passé et qu'il n'existe plus dans le droit d'aujourd'hui » (1).

74. — Ce nouvel état de choses a en général trouvé dans la doctrine une opinion favorable. A part M. Bonnard qui l'a vivement critiqué (2), les publicistes n'ont pu que l'approuver. A ce sujet M. Waline ne manque pas de déclarer que « les administrateurs ont dans la plupart au moins de leurs actes, et peut-être même dans *tous*, une marge de pouvoir discrétionnaire. Et nous ajouterons même il est bon, il est nécessaire qu'il en soit ainsi ». M. Michoud n'hésite pas également à déclarer que « nos anciens auteurs et notre ancienne jurisprudence avaient trop perdu de vue quand ils faisaient des actes discrétionnaires une catégorie distincte soustraite en principe du contentieux » (3). M. Hauriou de son côté voit dans cette nouvelle jurisprudence une tendance encourageante de rendre le juge de l'excès de pouvoir non simplement un juge de la légalité, mais surtout un juge de la « moralité administrative » (4). M. Duguit souhaite enfin qu'elle se généralise et qu'« elle s'impose au Conseil d'Etat d'une manière absolue » (5).

(1) DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913, p. 206.

(2) « Je suis porté à le rejeter, dit M. Bonnard, non seulement parce qu'il importe de toujours rester dans la vertu juridique même lorsque le seul point de vue théorique est en jeu, mais aussi parce qu'elles me paraissent pratiquement dangereuses. En effet, il est dans leur logique d'aboutir à la suppression complète du pouvoir discrétionnaire, non pas du fait de la loi, mais du fait du juge » (*Revue de droit public*, 1923, p. 365).

(3) *Op. cit.*, p. 434.

(4) *Droit administratif*, 10^e édition, p. 424.

(5) *Op. cit.*, p. 206.

§ 3. — *Du problème d'actes discrétionnaires
en droit égyptien.*

75. — On peut dire que la distinction dans les actes administratifs entre deux catégories dont l'une nettement discrétionnaire qui échappe complètement à l'examen de fond par les tribunaux, et l'autre nettement non discrétionnaire qui y est complètement soumise, n'a jamais été reconnue par nos tribunaux. Ceux-ci — qui sont toujours des juridictions judiciaires faute d'une juridiction administrative — ont pris l'une des deux attitudes suivantes :

A) Ou bien, s'appuyant sur le principe de la séparation des pouvoirs, et sur l'article 15 du règlement d'organisation judiciaire national (art. 11 de R. O. J. mixte) qui tout en déclarant les tribunaux compétents des actions « en responsabilité civile intentées contre l'Etat à raison des mesures prises en violation de lois ou décrets » leur défend formellement d'« interpréter une mesure administrative ou d'en arrêter l'exécution », une première partie de notre jurisprudence a été jusqu'à se déclarer incompétente d'apprécier au fond les motifs qui auraient déterminé la décision administrative prise (1). La défense d'interprétation comporte d'après elle la défense d'appréciation des motifs. Elle est générale à tous les actes administratifs, sans distinction entre ceux qui comportent un pouvoir particulièrement discrétionnaire et ceux qui ne le comportent pas, étant donné que tous peuvent comporter, en vérité, une latitude plus ou moins

(1) Appel National, le Caire, 24 mars 1930, *Bulletin officiel des tribunaux nationaux*, 31, p. 293. Juge de référés au tribunal de 1^{re} instance du Caire, le 10 décembre 1932, *Revue Al-Mohamah*, an 15, p. 195, et le 3 octobre 1934, *Bulletin officiel*, an 35, p. 604.

remarquable d'appréciation discrétionnaire de l'administration. Cette opinion fut également celle du gouvernement dans les actions intentées contre lui, pour abus et excès de pouvoir (1).

B) Ou bien, une deuxième partie de jurisprudence s'est prononcée en faveur du pouvoir d'examiner les motifs de tous les actes administratifs, sans en établir une nette distinction entre ceux qui sont discrétionnaires et ceux qui ne le sont pas. Elle a déclaré que cette appréciation des motifs n'a rien à voir, ni avec le principe de la séparation des pouvoirs qui ne doit pas empêcher l'appréciation attentive de la gestion administrative illégale ou arbitraire par un juge dont le rôle est de protéger les administrés désarmés en face d'une pareille menace, ni avec l'interdiction de l'art. 15 de R. O. J. N. (art. 11 de R. O. J. M.) susénoncée d'interpréter les mesures administratives. Elle donne à l'interprétation une signification autre que celle de la recherche des causes et circonstances qui ont motivé la prise de la mesure. Du reste elle a déclaré que cette recherche des motifs n'aboutira pas forcément à supprimer le pouvoir discrétionnaire de l'administration (2).

Cette deuxième jurisprudence a généralement été approuvée par la doctrine qui trouve en elle une garantie indispensable pour les libertés et les intérêts des particuliers souvent menacés par l'absence de tout recours d'annulation contre les décisions administratives illégales ou

(1) V. le rapport de SALEEB SAMY BEY, conseiller royal, dans *L'Af-faire des fonctionnaires relevés par décision du Conseil des Ministres*, Imprimerie Nationale, 1932, p. 7, § 20.

(2) Appel mixte, Le Caire, 14 avril 1914 ; Appel national, Le Caire, 10 avril 1921 ; Appel national, chambres réunies, Le Caire, 1^{er} mars 1928.

arbitraires (1). Elle ressemble d'ailleurs à la dernière jurisprudence du Conseil d'Etat en France ainsi que nous venons de le démontrer.

76. — Somme toute, s'il y a un fait à souligner, c'est que l'idée de détacher certains actes administratifs, pour leur attribuer un caractère particulièrement discrétionnaire et les soumettre à un traitement particulier, n'a jamais trouvé son application en droit égyptien. On soumettait tous les actes administratifs à un traitement ou à un autre selon l'opinion personnelle du juge sans établir entre ces actes une distinction comme cela a prévalu en droit français jusqu'en 1907. Ce dernier l'ayant également abandonné il n'y a plus lieu de dire aujourd'hui que l'engagement ou l'ordonnancement d'une dépense publique étant une des opérations particulièrement discrétionnaires mérite un traitement particulier au point de vue du contrôle judiciaire. Nous avons déjà indiqué pourquoi cette considération ne suffit pas à elle seule à justifier cette différence de traitement du point de vue du contrôle judiciaire entre l'engagement et l'ordonnancement d'une part, et la liquidation, opération soi-disant non discrétionnaire d'autre part. Il est inutile d'y revenir ici (2).

(1) V. en ce sens : WAHEED RAAFT BEY, professeur à la faculté de droit du Caire, *Revue Al Quanoun Wal Iqtisad* (en arabe), Le Caire, mars 1939, p. 318 et s. ABDALLAH AL ARABY BEY, professeur à la Faculté de droit du Caire, *Revue El Quanoun Wal Iqtisad*, Le Caire, 1935, et la *Responsabilité du gouvernement devant les tribunaux* (en arabe). Le Caire, p. 22. — M. ADEL AZIZ NASSER, *Le rapport du gouvernement avec son personnel* (en arabe), p. 30. — M. MOHAMMED ZOHEIR GARRANACH, *L'acte administratif et son contrôle judiciaire en Egypte*, thèse (en français), Le Caire, 1935, p. 216-220. — M. MESSINA, *La juridiction administrative des tribunaux mixtes d'Egypte*, *Recueil Sirey*, Paris, 1923, p. 81.

(2) V. *supra*, n° 64.

77. — Mais il est pour autant nécessaire de souligner que cette idée périmée d'actes particulièrement discrétionnaires, si elle ne justifie pas à elle seule l'affaiblissement en faveur de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses publiques du contrôle juridictionnel, elle justifie encore moins l'affaiblissement du contrôle administratif qui doit être établi sur leur accomplissement, pas plus que celui de la responsabilité que doivent assumer les auteurs.

DEUXIÈME PARTIE

**Du contrôle exercé sur les Ministres
comme ordonnateurs des dépenses
publiques.**

CHAPITRE PREMIER

De l'aspect général des systèmes de contrôle en Egypte.

SECTION I

DES ORIGINES DE NOS SYSTÈMES DE CONTROLE FINANCIER (1).

78. L'histoire moderne de l'Egypte est étroitement liée avec l'histoire de son contrôle financier. — 79. Le défaut de tout contrôle jusqu'à l'intervention européenne. — 80. Ses conséquences. — 81. De l'intervention européenne en 1876. — 82. De sa suppression et de son rétablissement. — 83. Le Khédivé fait appel à la nation pour le contrôle de ses finances. — 84. De l'affaiblissement du contrôle étranger en 1904. — 85. Actuellement, sa suppression est une nécessité inévitable.

78. — Par cela même que le contrôle de l'exécution des dépenses publiques n'a comme objet que d'imposer au

(1) Sur ce sujet, v. KAUFMANN, *Le droit international et la dette publique égyptienne. Revue de droit international et législation comparée*, 1890. — BOUSTANY, *Les finances de l'Egypte au point de vue international*, thèse Paris, 1897. — DUFLLOT, *La caisse de la dette et les finances égyptiennes*, thèse Paris, 1904. — G. BLANCHARD, *Des modifications apportées à la situation financière de l'Egypte par l'accord franco-anglais de 1904. Revue de science et de législation financière*, juillet 1905. — J. IBRAHIM, *Du contrôle du budget égyptien après l'accord franco-anglais de 1904*. Thèse Paris, 1911. — HAECKEL, *La dette publique égyptienne*, Thèse Paris, 1912. — BEL, *La dette publique égyptienne*, Thèse Paris, 1939.

gouvernement le respect des crédits budgétaires, son évolution dans un sens d'accentuation ou d'atténuation est étroitement liée, dans un pays déterminé, avec l'évolution politique tout entière. Cette vérité est particulièrement exacte pour l'Egypte, où le problème du contrôle financier ne s'est jamais sérieusement posé qu'à la veille ou au lendemain d'un changement important de ses institutions politiques intérieures ou de sa physionomie extérieure.

79. — Ainsi avec les gouvernements absolus de Méhémet Ali Pacha, la tête de notre dynastie régnante (1806-1848) et de ses successeurs, Ibrahim Pacha (qui a régné quelques mois seulement), Abbas Pacha I^{er} (1848-1854) jusqu'à la fin du règne de Saïd Pacha (1854-1863) aucun contrôle, sauf celui du souverain lui-même, n'était exercé sur les opérations des dépenses publiques. De son côté le souverain ne rendait compte à personne, fût-ce à la Sublime-Porte elle-même, à qui pourtant il était plus ou moins attaché par des liens de sujétion.

Cette autonomie financière ne faisait dans la suite que s'accroître, surtout après les événements de 1840 qui ont en fait séparé l'Egypte de l'Empire Ottoman. A la veille de l'intervention européenne en 1876, le Khédive d'Egypte, Ismaïl Pacha, jouissait d'une indépendance financière quasi complète. D'un côté, à l'égard de la Sublime-Porte, abstraction faite du paiement du Tribut et de l'interdiction de conclure des traités politiques, les liens de sujétion étaient devenus nominaux. D'un autre côté, à l'égard de la nation, il repoussait non seulement — ainsi que nous l'avons auparavant indiqué (1) — toute intervention en

(1) V. *supra*, nos 5 et 6.

matière de vote du budget, mais également et conséquemment tout contrôle sur son exécution.

Ses finances particulières étant complètement confondues avec celles du pays, le souverain se chargeait lui-même du contrôle de ses ordonnateurs, ou plutôt à son seul ordonnateur principal, le Ministre des finances. Un pareil contrôle ne pouvait évidemment être qu'assez fragile. Ce sont seulement les comptables qui étaient jusqu'alors soumis à un contrôle assez sérieux :

a) D'une part ils étaient soumis à un contrôle mobile, confié aux inspecteurs des finances se rendant de temps à autre dans les provinces en vue de vérifier les caisses et les comptabilités des agents des services financiers ;

b) D'autre part ils étaient soumis à un contrôle permanent confié à un bureau de comptabilité institué dans chaque département et dépendant directement du ministre des finances.

80. — Pouvoir absolu en matière financière, sans intervention ni contrôle national, n'avait pour résultat que de faciliter à un souverain comme Ismaïl Pacha, la politique de dilapidation à laquelle il s'est fâcheusement livré. En 1869, et 18 mois après son règne, son ministre des finances Seddik Pacha, ayant constaté que le Trésor était vide, n'avait qu'à recourir aux emprunts étrangers. Quelques années plus tard, les emprunts ne manquaient pas — ainsi que les a chiffré un décret d'unification du 7 mai 1876 — d'atteindre la somme de 91 millions de livres sterling !

81. — Ainsi le Khédivé devait par la création de la *Caisse de la Dette publique* rassurer ses créanciers alors assez inquiets. Celle-ci créée par un décret du 8 mai 1876 dut aboutir à un véritable organe de contrôle —

tant exigé — sur l'administration financière du pays. Pourtant, instituée pour être en principe une institution purement égyptienne. La Caisse de la Dette publique ne tarda pas à devenir, une dizaine de jours après sa création, un moyen pour mettre l'ensemble des finances publiques sous le contrôle étranger. C'était l'œuvre d'un décret du 18 mai 1876.

D'après l'art. 7 de ce dernier décret, deux contrôleurs étrangers devaient être nommés pour contrôler la gestion financière du gouvernement.

Le premier, Français, avait à contrôler les recettes et à s'assurer en particulier que tous les impôts établis étaient recouvrés, qu'ils étaient seuls recouvrés et que le produit en était versé à qui de droit.

L'autre, Anglais, avait à contrôler la comptabilité des dépenses publiques.

C'est le rôle de ce dernier qui nous intéresse tout particulièrement ici. Il devait viser toutes les assignations et tous les mandats délivrés par les ordonnateurs des dépenses publiques. Il devait remplir également les fonctions de conseiller près le ministre des finances, avec le droit d'assister aux réunions du Conseil des Ministres toutes les fois qu'il devait prendre des décisions relatives aux problèmes des dépenses. Mais le contrôleur n'était nullement considéré comme ordonnateur. Il n'avait par conséquent aucune qualité pour engager le gouvernement (1).

Ce système par lequel le Khédive abdiquait au profit des puissances étrangères son omnipotence financière, devait

(1) V. le rapport du 3 février 1883 du Président du Conseil relatif à « la nomination d'un conseiller financier européen relève directement de Son Altesse le Khédive » (*Documents officiels*, 1883, p. 43).

lui coûter également l'abdication du Trône le 26 juin 1871, à la suite des conclusions de la commission d'enquête instituée depuis un décret du 27 janvier 1878 et des événements qui devaient en découler (1).

82. — Sous son successeur Tewfik Pacha, le contrôle franco-anglais déjà supprimé, ainsi qu'une nouvelle commission d'enquête, furent rétablis par un décret du 31 mars 1880. Des travaux de cette dernière sortait la loi dite de la Liquidation du 17 juillet 1880 qui constituait la base du système financier jusqu'à la révolte d'Arabi Pacha au début de 1882.

83. — Il est vrai que sous l'insistance d'Arabi Pacha et des nationalistes égyptiens, le Khédive essaya par un décret du 7 février 1882, de faire appel aux élus de la nation pour le contrôle financier ainsi que pour l'administration générale du pays, mais avec la chute d'Arabi et l'occupation anglaise cet essai a à son tour échoué, et *la Caisse de la Dette Publique* a ainsi repris son activité dans le cadre du décret du 31 mars 1880, jusqu'à ce que sa compétence fut modifiée par celui du 28 novembre 1904.

84. — En effet, le décret du 28 novembre 1904 pris à la suite d'un accord franco-anglais a porté un coup sérieux aux attributions de *la Caisse de la Dette publique*. D'une part en ce qui concerne les recettes elle n'avait plus qualité d'encaisser des recettes autres que celles affectées au service de la dette. D'autre part, en ce qui concerne les dépenses elle a été complètement déchargée du service des dettes Privilégiées et Unifiées. Celles-ci étaient confiées à une commission particulière, instituée au terme de l'article 1^{er} du décret du 28 novembre de six membres : un

(1) V. *supra*, n° 5.

Anglais, un Français, un Allemand, un Autrichien, un Italien et un Russe. Bien plus, à la majorité absolue des voix, cette commission particulière avait qualité pour nommer et révoquer les employés de la Caisse de la Dette (art. 20 du même décret).

Mais l'essentiel c'est que le gouvernement avait par l'accord de 1904 repris la plus grande partie de sa liberté en matière financière, notamment en matière de contrôle de l'exécution des dépenses publiques, après que ce dernier eut été organisé par la *Caisse de la Dette publique*, de la manière que nous allons décrire à la section suivante.

85. — Notons seulement que, quoique la liberté financière du gouvernement égyptien ait été rendue complète par l'avènement du régime parlementaire en 1923, la *Caisse de la Dette publique* fonctionne encore mais seulement en tant qu'organe comptable, qui, sans avoir aucun pouvoir de décision, sert comme intermédiaire entre le gouvernement et ses créanciers étrangers. Ce rôle est évidemment bien superflu. Aussi la suppression de la Caisse a été depuis plusieurs années envisagée. A la séance du Sénat du 16 mai 1927, déjà on formulait une motion dans ce but (1), tendant à transférer ses attributions ou bien au ministère des finances ou bien à la Banque nationale. En novembre 1938, dans le discours du Trône, notre Roi a annoncé officiellement sa suppression. Comme cette suppression ne pouvait pas être unilatérale, des pourparlers se sont immédiatement engagés avec la Grande Bretagne, la France et l'Italie pour arriver à un commun accord, mais jusqu'au jour où la guerre éclatait en sep-

(1) *J. Off.*, suppl. du 6 février 1928.

tembre 1939 les pourparlers n'étaient pas encore arrivés à bonne fin.

A vrai dire, le maintien de la Caisse de la Dette atteint l'Égypte, ainsi que le déclarait dans son discours sur le projet du budget de 1937-1938 le ministre des finances publiques Makram Ebeid Pacha au double point de vue politique et financier. « Il l'atteint politiquement, parce qu'il ne convient pas pour la dignité d'un pays souverain et indépendant de subir un contrôle étranger dans une de ses affaires intimement liée à l'organisation de ses finances et au service de sa dette. Il l'atteint financièrement, parce que la présence de la Commission de la Dette fait perdre à l'Égypte des bénéfices multiples dont elle a aujourd'hui grand besoin (1). »

SECTION II

DE L'ASPECT ACTUEL DU CONTRÔLE PRÉALABLE SUR NOS ORDONNATEURS DES DÉPENSES PUBLIQUES.

86. Le contrôle préalable reste le même depuis qu'il a été institué en 1880. — 87. Il est exercé par 3 organes différents. — 88. Il se distingue par son caractère nettement administratif. — 89. et par le rôle prépondérant du ministre des finances.

86. — Dans leur ensemble, les rouages de contrôle qu'a créés depuis 1880 la Caisse de la Dette, restent les mêmes. S'il y a quelque chose de changé, c'est d'abord dans l'or-

(1) La Caisse de la Dette coûte annuellement à l'Etat environ £. E. 40.000, dont la suppression épargnera plus que la moitié, et aboutira à la remise à la Réserve Générale de l'Etat, d'une somme de £. E. : 1.800.000, qui est actuellement détenue par la Caisse à titre de réserve (V. le discours susvisé, Imprimerie Nationale, Le Caire, 1937, p. 43).

gane qui a la haute main sur le contrôle et qui est actuellement un gouvernement parlementaire à l'exclusion de la Caisse de la Dette. C'est ensuite dans le but poursuivi par le contrôle qui est devenu essentiellement politique, et réside dans la volonté de maintenir les ministres dans les strictes limites des autorisations de la représentation populaire.

87. — Trois organes différents assument actuellement la charge du contrôle préalable chez nous :

1. — Il y a d'abord dans chaque département ministériel un *Service Central de Comptabilité et de Contrôle*, qui prépare le budget du ministère auquel il est attaché, en surveille l'exécution et en établit les comptes d'exercice.

En tant qu'organe de comptabilité le service central doit enregistrer et centraliser au fur et à mesure de leur accomplissement toutes les opérations de liquidation, d'ordonnancement et de paiement, sur un Journal général et sur un Grand Livre (art. 23, 27 et 35, chapitre 5 du Code financier). Une colonne du Grand Livre fait ressortir, divisé en chapitres, le montant des crédits autorisés. Le ministre ordonnateur sera ainsi en mesure de comparer le chiffre des crédits à celui des dépenses effectivement ordonnancées.

En tant qu'organe de contrôle, le chef de Comptabilité du service central doit viser les ordonnances de paiement après avoir vérifié leur conformité aux crédits budgétaires. Il peut refuser son visa toutes les fois qu'il constate soit une irrégularité budgétaire de la part de l'ordonnateur, soit un défaut de formalité de la part de l'ayant droit. Force est pourtant de constater que son visa n'est nullement préventif. Son refus consiste simplement à donner à réfléchir à l'ordonnateur.

Les Chefs de Comptabilité sont soumis à une responsabilité purement administrative devant le ministre des finances, de qui uniquement, comme les ordonnateurs des dépenses en France, ils relèvent. Dans la pratique, ils jouissent d'un pouvoir très large car ce sont eux qui arrêtent la plupart des mesures importantes relatives aux engagements et aux ordonnancements des dépenses publiques. Ils en demandent ensuite l'approbation au ministre compétent, qui à raison de ses occupations multiples la leur accorde de confiance.

Les services de comptabilité auprès des départements ministériels contrôlent également les ordonnateurs secondaires. Chaque mois, les titulaires des crédits de délégation adressent à leurs ministres respectifs un relevé constatant à côté des crédits dont la délégation leur a été consentie par le ministre, le chiffre des mandats qu'ils ont émis et des paiements effectués en conséquence. Par ce rouage le ministre est en mesure de se contrôler lui-même et de contrôler en même temps les actes d'exécution qu'il délègue aux ordonnateurs secondaires placés sous son autorité.

2. — Puis vient le rôle de l'organe central de contrôle qui est la Direction générale de Comptabilité auprès du ministère des finances. Elle exerce un contrôle général et centralisé sur tous les comptes ministériels qui lui sont envoyés par les Services Centraux de Comptabilité et de Contrôle. Son organe actif est le *Bureau de Contrôle de Comptabilité*. En cas de dépassement de crédits, ce dernier Bureau doit dénoncer le fait au Comité permanent des Finances, qui, après un examen attentif, en présente un rapport circonstancié au Conseil des Ministres.

3. — Enfin on doit citer le *Comité Permanent des Fi-*

nances institué par un décret du 4 février 1883 et chargé :

- a) De la vérification des comptes ministériels ;
- b) De la préparation générale du budget annuel d'après les prévisions données par chaque ministère ;
- c) De l'examen des demandes de crédits additionnels sollicités par les ministres au cours de l'exercice financier.

Il est composé du ministre des finances comme président et de deux sous-secrétaires d'Etat au ministère des finances, comme membres (1). Il siège auprès du ministère des finances. Par son rôle même comme organe de préparation du budget général, qui doit recevoir annuellement des différents départements ministériels, les prévisions et les projets d'augmentation des dépenses et de diminution des recettes, il exerce sur les ministres un véritable contrôle. Cela sans parler de son rôle comme organe de contrôle ultérieur qui reçoit les dénonciations des dépassements des crédits, constatés par la Direction Générale de Comptabilité, pour les examiner et en adresser un rapport au Conseil des Ministres.

Pour le reste une décision du Conseil des Ministres datée du 6 mars 1884 exige que « les questions à soumettre au Conseil des Ministres affectant les finances de l'Etat, ne soient pas soumises au Conseil, avant d'avoir été l'objet d'un examen approfondi de la part du Comité des Finances », ce qui peut permettre au Comité de jouer encore un rôle plus efficace comme organe de contrôle à la fois préalable et ultérieur.

(1) V. Décision du Conseil des Ministres du 12 novembre 1933. Du reste, par une décision datée du 30 mai 1923, en cas d'absence d'un membre du Comité, un haut officier du ministère des finances doit être désigné pour le remplacer.

88. — Voilà dans ses grandes lignes le système égyptien du contrôle préalable des dépenses publiques. Il se distingue par son caractère nettement administratif, en reposant sur le visa donné par les chefs de la comptabilité, chacun en ce qui concerne les ordonnancements effectués par son ministre. Le résultat c'est que les ministres sont en premier lieu contrôlés par leurs subordonnés administratifs. En deuxième et dernier lieu, ils sont contrôlés par leur collègue le ministre des finances qui seul exerce un pouvoir disciplinaire sur les Chefs de la Comptabilité.

En ce qui concerne le premier contrôle, il présente cette curiosité qu'il vient du subordonné, c'est-à-dire de bas en haut, alors que les règles d'une administration hiérarchique comme la nôtre exigent que le contrôle s'effectue de haut en bas. Mais il semble que dans le domaine financier, le contrôle doit parfois venir du bas. D'une part, le ministre étant dans la hiérarchie administrative, l'agent le plus élevé de son ministère ne peut pas être contrôlé autrement. D'autre part, on a constaté que le contrôle financier n'est pas moins sûr quand il vient non plus du chef, mais du subordonné administratif, à condition toutefois que celui-ci soit complètement indépendant de l'agent qu'il contrôle.

Une application de cette idée a été déjà énoncée quand on a vu les comptables contrôler au moment du paiement, les ordonnances délivrées par leurs supérieurs administratifs, les ordonnateurs. D'ailleurs sur la même idée repose le système du contrôle préventif exercé sur les ministres français par des *Contrôleurs des Dépenses engagées*, qui tout en étant les inférieurs administratifs des ministres qu'ils contrôlent, relèvent directement et com-

plètement de l'autorité du ministre des finances (1). La même chose est également à la base du système belge qui attribue aux ordonnateurs secondaires le droit de contrôler leurs chefs, les ordonnateurs principaux, avec la seule garantie qu'ils échappent à leur autorité pour se soumettre à celle de la Cour des Comptes (2).

89. — En ce qui concerne la soumission des Chefs de la Comptabilité de tous les ministères à la seule autorité disciplinaire du ministre des finances, elle implique évidemment une certaine situation privilégiée de celui-ci sur ses collègues et aboutit en fin de compte à remettre entre ses mains la mission de les contrôler. Une pareille situation peut le rendre plus ou moins désagréable aux yeux de ses collègues, qui vont parfois jusqu'à l'envisager comme « la survivance du contrôle franco-anglais auquel, dit M. Ibrahim, il a succédé à titre de fonctionnaire égyptien » (3). Elle le représente, en certains moments, comme un dictateur « s'immisçant dans les affaires de tout le monde, avec l'invariable réponse sur ses lèvres : « non », ainsi que s'exprime M. Amin Osman (4). Cette situation a dû soulever des critiques et des contestations (5), mais il semble, ainsi que nous le démontrerons ultérieurement en étudiant le problème de la réforme du système de contrôle, que la prééminence budgétaire du ministre

(1) A ce sujet, voir loi du 12 août 1919, art. 27 ; loi du 21 octobre 1919, art. 11, et loi du 30 décembre 1928, art. 90.

(2) V. loi du 20 juillet 1921, art. 8.

(3) J. IBRAHIM, *op. cit.*, p. 136.

(4) *Le Mouvement constitutionnel en Egypte*, Thèse, Paris, 1926, p. 167.

(5) V. par exemple : Les interventions d'Aly Bey, El Manselawy, de M. Fikry Abasa et la réponse du ministre des finances à la séance de la Chambre des Députés du 26 juillet 1938. En même sens est également le discours de M. F. Abaza, à la séance du 21 juin 1938.

des Finances est une nécessité indispensable qui s'est graduellement imposée, tout au moins dans les pays auxquels nous avons emprunté nos systèmes financiers.

SECTION III

DE L'ASPECT ACTUEL DU CONTRÔLE ULTÉRIEUR SUR NOS ORDONNATEURS DES DÉPENSES PUBLIQUES.

90. Il est moins important que le contrôle préalable. — 91. Il s'exerce essentiellement par le Parlement. — 92. En deux périodes différentes. — 93. Il s'exerce également par le ministre des finances.

90. — Si le contrôle préalable des dépenses publiques a comme rôle de prévenir les irrégularités budgétaires que peut commettre le ministre dans son administration financière, le contrôle ultérieur a un rôle beaucoup moins important. Il se borne simplement à relever, en vue d'engager la responsabilité des auteurs, les irrégularités déjà consommées, et son efficacité tient en fin de compte à l'efficacité des sanctions à infliger aux auteurs desdites infractions.

91. — Ainsi la forme la plus importante du contrôle ultérieur est celle exercée par le Parlement, organe devant lequel s'engage la responsabilité des ordonnateurs défailants. Elle ne remonte pas en Egypte au delà de 1923, année dans laquelle y fut introduit le régime parlementaire (1). Or, il est maintenant un principe reconnu partout où il y a cette forme de gouvernement, que le Parle-

(1) La première tentative d'introduire en Egypte le régime parlementaire fut l'œuvre du décret du 7 février 1882. Cependant l'expérience était trop courte pour arrêter ici notre attention.

ment ne doit pas se borner au vote annuel des dépenses publiques. Mais il doit en plus pouvoir être au courant et en contrôler l'exécution. Pour ne pas entraver cette exécution, le contrôle du Parlement ne doit jamais être préalable. Il doit intervenir non pas pour éviter les irrégularités de gestion, mais simplement pour les relever et les constater. Un contrôle ultérieur, soit au courant de l'exercice, soit au moment de sa clôture, lui suffit donc pour remplir son rôle. Par cela seul sera réalisée la maxime de Montesquieu : « Si dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas pouvoir arrêter la puissance exécutive, elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées (1). »

Dans ces limites le principe du contrôle du Parlement ne saurait être sérieusement contesté. Il est la conséquence logique de cette conception d'école que le ministre, quand il assume la charge d'accomplir les opérations des dépenses, n'a que la qualité d'agent, ou de fonctionnaire investi de ses fonctions par la loi, et qu'il doit comme tout organe de l'administration être contrôlé par les représentants de la nation. Le ministre en agissant comme simple ordonnateur des dépenses de l'Etat ne peut prétendre échapper à un pareil contrôle parce qu'il agit également en qualité de représentant de la nation. Ceux qui lui accordent cette dernière qualité ne la lui accordent qu'en tant qu'il agit dans « le silence de la loi » et en vertu d'un pouvoir de décision propre, quand par exemple il contresigne une déclaration de guerre, un décret portant dissolution du Parlement, ou quand il conclut un traité, ce qui n'est nullement le cas ici.

(1) *De l'esprit des lois*, livre XI, chapitre vi.

92. — S'il y a donc quelque chose qui peut soulever des difficultés en matière de contrôle parlementaire sur les ministres, ce n'est plus le principe, mais simplement ses modalités. Or dans l'état actuel ce contrôle intervient presque partout où règne un régime parlementaire à deux moments différents :

A. — Au cours de l'exécution du budget, sénateurs et députés ont toujours le droit « d'adresser au Ministre des questions ou des interpellations dans les conditions qui seront déterminées par le règlement intérieur de chaque chambre », dit l'art. 107 de la Constitution.

Une question, « c'est l'acte par lequel un membre d'une Chambre demande à un ministre des explications sur un point déterminé » (1).

Une interpellation, « c'est l'acte par lequel un membre d'une Chambre met en demeure un ministre de s'expliquer soit sur la politique générale du gouvernement, soit sur un point déterminé » (2).

Le règlement de la Chambre exige dans son article 101 que la question soit présentée par écrit au Président de la Chambre, 24 heures au moins avant la séance où elle sera lue. Mais le ministre questionné a le droit de remettre à 8 jours sa réponse.

Pour l'interpellation, l'art. 107 de la Constitution exige qu'elle ne puisse être discutée à la Chambre que 8 jours après sa présentation, sauf en cas d'urgence et de consentement du ministre interpellé.

En plus de la question et de l'interpellation, les parlementaires ont comme moyen de contrôle sur le gouver-

(1) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e édition, t. IV, p. 378.

(2) *Ibid.*, t. VI, p. 381.

nement, le droit d'enquêter « pour s'éclairer sur des questions déterminées » rentrant dans leur compétence, ainsi que le prévoit l'art. 108 de la Constitution.

B. — Après l'exécution du budget, le contrôle *a posteriori*, qui s'accomplit par le vote de la loi annuelle du compte définitif de l'exercice écoulé, comme il a été effectivement exécuté. Par ce fait, le Parlement se trouve en mesure de « porter un jugement politique sur l'administration de ceux qui ont la mission et la responsabilité de diriger les affaires publiques » selon l'expression de Boucard et Jèze (1).

L'efficacité du présent contrôle dépend évidemment de la période qui s'est écoulée entre l'expiration de l'exercice et le vote au Parlement de son compte définitif. Plus cette période sera longue, plus son vote sera superficiel, se passera sans discussion, et deviendra en fin de compte une vaine formalité. Or pour éviter l'éventualité du retard, l'art. 144 de la Constitution a expressément stipulé que « le compte définitif de l'administration des finances pour l'exercice écoulé sera présenté à l'approbation du Parlement au commencement de chaque session ordinaire ». C'est un hommage à rendre à notre administration financière de constater que ce texte a été presque régulièrement respecté (sauf pour les exercices 1930-1931 et 1931-1932 dont les lois des comptes définitifs ont été votées une année en retard sur le délai légal). Ce qui a permis d'arriver à un pareil résultat, c'est en effet le mérite du système de la gestion lui-même. Au contraire, dans un pays comme la France où le système de l'exercice est en vigueur (2), un retard de plusieurs années

(1) *Op. cit.*, p. 1330.

(2) *V. supra.*

dans le vote du compte définitif est une chose malheureusement courante (Le budget de 1905 a été réglé par une loi du 16 mars 1912, celui de 1907 a été réglé par une loi du 3 février 1921, ceux de 1926 jusqu'à 1933 ont été réglés tous par une seule loi du 13 janvier 1939). La conséquence est que le vote de « la loi portant la clôture de l'exercice » ainsi qu'on la désigne, a complètement perdu sa valeur comme moyen de contrôle sur l'action ministérielle. Aux yeux des parlementaires, elle est devenue, ainsi que le décrivent MM. Boucard et Jèze, « une corvée fastidieuse et en quelque sorte inutile » (1).

93. — Voilà donc tout le contrôle ultérieur qui s'exerce dans l'état actuel sur les ministres égyptiens agissant comme ordonnateurs des dépenses publiques. Pourtant on cite parfois le contrôle exercé par le ministre des finances sur ses collègues en examinant leurs comptes, qui doivent — en fin d'exercice — être communiqués par le Bureau de Contrôle auprès du ministère des Finances (2). Ils lui permettent de reconnaître immédiatement si les ordonnances de ses collègues portaient sur des crédits régulièrement autorisés ou non, du moment que le solde disponible de leurs crédits s'en dégage facilement. Mais nous allons parler de la fragilité d'un pareil contrôle, ainsi que celui du Parlement au chapitre suivant.

(1) *Op. cit.*, p. 1352.

(2) *V. supra*, n° 87.

CHAPITRE DEUXIÈME

De la faiblesse de nos systèmes de contrôle, de l'exécution des dépenses publiques et de ses conséquences.

SECTION I

DE LA FAIBLESSE DE NOTRE SYSTÈME DE CONTRÔLE PRÉALABLE.

94. Il ne vise que l'ordonnancement. — 95. Il n'est nullement préventif.

Notre système de contrôle préalable sur l'accomplissement des dépenses publiques, tel que nous venons de l'énoncer, présente en vérité deux graves lacunes :

94. — Au premier rang, le contrôle des Chefs de la Comptabilité ne vise que l'acte d'ordonnancement, c'est-à-dire le dernier des actes nécessaires à l'exécution des dépenses publiques. Or un contrôle qui arrive au dernier moment, arrive en fait trop tard. On doit commencer par contrôler la dépense dès son engagement, pour que le contrôle ait quelque valeur.

Nous en avons un exemple dans le système de contrôle des dépenses engagées en France, comme il a été réorganisé par la loi du 10 août 1922. Celle-ci donne au contrôleur des dépenses un droit de visa préventif pour toute dépense à engager, puis pour toute dépense à ordonnancer. Le contrôleur a une liberté complète d'apprécier la proposition d'engagement à lui soumise par le ministre,

« au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et des règlements, de l'exécution du budget en conformité au vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques » ainsi que l'exige l'art. 5 de la loi de 1922. Un pareil système nous semble nécessaire chez nous. Le pouvoir des Chefs de la Comptabilité doit s'étendre aux engagements aussi bien qu'aux ordonnancements. Ils doivent pouvoir suivre dans leur appréciation pour les uns et pour les autres, les mêmes directives qu'impose aux contrôleurs des dépenses engagées l'article 5 sus-énoncé.

95. — Au deuxième rang, le contrôle administratif que nous pratiquons quoique préalable, n'est nullement préventif. La dépense peut malheureusement être effectivement engagée et acquittée quand bien même le visa du contrôleur lui aurait été refusé pour une raison ou une autre. Le résultat c'est qu'un pareil contrôle tout en étant destiné à constater les irrégularités des ministres ordonnateurs, n'est point capable de les prévenir et de les éviter. Son efficacité reste par conséquent très limitée.

Contentons-nous de cela pour le moment, car nous aurons à nous occuper plus loin des problèmes que soulève la réforme de ces deux graves lacunes de nos organismes de contrôle préalable.

SECTION II

DE LA FAIBLESSE DE NOTRE SYSTÈME DE CONTRÔLE ULTÉRIEUR.

96. Les parlementaires ignorent souvent les infractions budgétaires qui ont été commises. — 97. La question et l'interpellation se prêtent mal à une fonction non politique. — 98. Le contrôle exercé par le compte définitif vient trop tard. — 99. Le contrôle *a posteriori* du ministre des finances est basé sur la seule bonne volonté des ministres contrôlés.

Comme nous venons de le démontrer, le contrôle ultérieur des dépenses publiques qui est essentiellement parlementaire, s'exerce de deux manières différentes : ou bien au cours de l'exercice par la question et l'interpellation, ou bien après la fin de l'exercice à l'occasion de la discussion au Parlement de la loi du compte définitif de l'exercice écoulé.

96. — En ce qui concerne le premier contrôle, il est inefficace à maints égards. En premier lieu, il a été constaté pratiquement que les questions et les interpellations présentées à chaque session du chef des irrégularités budgétaires, sont souvent des plus rares. La raison c'est que les irrégularités budgétaires ne parviennent à la connaissance des parlementaires qu'à titre exceptionnel et plutôt par un jeu de hasard. Et comment voulez-vous qu'elles y parviennent, puisque les membres du parlement sont par leur rôle même exclus de pouvoir s'immiscer dans les détails de l'administration financière du pays ?

Les parlementaires égyptiens n'ont pas en réalité une commission des finances si active, qu'elle puisse mettre le parlement au courant de la gestion gouvernementale, comme celle que connaissait sous le parlementarisme le

régime français (1). Ils n'ont pas non plus à leur disposition une Cour des Comptes, comme celle de la Belgique qui leur doit, par la nature de ses fonctions, communication immédiate de tout manquement commis par les agents de contrôle de l'engagement des dépenses (2), et de tout visa qu'elle a accordé avec réserve sous l'impulsion d'une décision délibérée en Conseil des Ministres, et enfin à l'égard de laquelle ils possèdent tous un droit d'examen de ses papiers.

97. — Même, si par un moyen ou un autre, une irrégularité budgétaire arrive à la connaissance des membres du législatif, il s'est avéré que les questions et les interpellations se prêtent mal, en matière budgétaire, à leurs fonctions primitives. D'une part la question doit, pour pouvoir être adressée en séance publique, être préalablement acceptée par le ministre intéressé, car elle est en réalité un moyen de renseignement, plutôt qu'un moyen de contrôle. D'autre part, l'interpellation, qui est une arme parlementaire des plus efficaces, est souvent employée dans un but politique et rarement budgétaire. Etant très grave et aboutissant souvent à mettre toute l'existence ou la disparition du ministère en jeu, elle est complètement disproportionnée aux simples fautes budgétaires même quand elles sont d'une gravité particulière. Il va de soi, enfin, que dans la période d'intersession parlementaire un pareil contrôle, si boiteux qu'il soit, fait complètement défaut.

98. — En ce qui concerne le contrôle exercé *a posteriori*,

(1) Néanmoins l'activité un peu trop poussée de la Commission Financière de la Chambre des Députés française a été la source de plusieurs critiques. V. à son sujet : MAÜCHANT, *La Commission des finances de la Chambre des Députés*, thèse Nancy, 1927.

(2) C'est au moins le cas depuis l'intervention de la loi du 20 juillet 1920 que certains juristes considèrent d'une portée constitutionnelle.

au moment du vote du compte définitif, il n'est pas plus heureux que son précédent. A part le cas particulier dans lequel un gouvernement présent cherche à saisir un moyen opportun pour souligner les fautes d'un gouvernement précédent, il reste incapable de donner au Parlement un plan suffisamment mis en relief des irrégularités qui ont été perpétrées pendant un exercice déterminé.

De son côté, le Parlement ne lui donne pas d'habitude l'importance méritée, et le discute souvent, plus ou moins superficiellement, ainsi que toute personne qui se sent devant un fait d'ores et déjà accompli, à l'égard duquel il ne possède ni moyen de réparation, ni, la plupart du temps, de moyen de répression.

99. — Le contrôle que peut exercer, *a posteriori*, sur ses collègues, le ministre des finances ne saurait pas davantage représenter une valeur plus appréciable que celui du Parlement. Il n'est basé que sur la seule bonne volonté des contrôlés. Mais vraiment on peut se demander si le ministre contrôlé qui ne tient pas de lui-même au respect du mécanisme budgétaire, tiendra plus au respect du ministre des finances responsable de ce mécanisme ? et si la crainte de désobliger le ministre des finances pourra un jour faire hésiter un ministre qui emploie avec pas mal d'insouciance de l'intérêt général les crédits budgétaires ? Or pour le croire il nous faudrait une candeur que l'expérience des choses budgétaires de chez nous nous a fait complètement perdre. A vrai dire, ainsi que le remarque Stourm, « même président du Conseil, le ministre des finances n'ose pas profiter de sa prééminence pour réprimer les abus qui se perpétuent autour de lui. »

Somme toute, s'il y a un fait qui se dégage avec une évidence particulière, c'est que le contrôle qu'on doit exer-

cer sur l'administration financière des ministres dans sa phase préalable, aussi bien qu'ultérieure, est en Egypte gravement insuffisant. Nous aurons plus tard à discuter les procédés proposés pour son renforcement, mais après avoir constaté à la section suivante les conséquences fatales qu'a produites dans notre administration financière une telle et si châcheuse insuffisance, notamment celles relatives à la pratique méthodique des dépassements irréguliers des crédits.

SECTION III

DE LA PRATIQUE IRRÉGULIÈRE DES DÉPASSEMENTS DES CRÉDITS COMME CONSÉQUENCE DE L'INSUFFISANCE DE CONTROLE SUR NOS ORDONNATEURS.

§ 1. — Quand et comment on dépasse un crédit.

100. Des dépassements ouverts. — 101. Des dépassements par mandats fictifs. — 102. Des dépassements par virements irréguliers.

§ 2. — Des dépassements systématiques de crédits comme phénomène fâcheux dans notre pratique financière.

103. Les dépassements qu'on peut tolérer. — 104. ne sont pas ceux de notre administration. — 105. La preuve en est dans les explications mêmes données par celle-ci. — 106. Notre assemblée législative s'élève contre eux. — 107. Nous croyons que la bonne volonté des ministres est à elle seule capable de les diminuer. — 108. La preuve est dans la pratique anglaise. — 109. Nous faisons également appel au renforcement du contrôle et de la responsabilité.

§ 1. — *Quand et comment on dépasse un crédit.*

100. — C'est un incident normal qu'un crédit qui, au moment de sa sollicitation du Parlement, a été considéré comme suffisamment capable de pourvoir à une dépense déterminée, s'avère à l'exécution en être plus ou moins

insuffisant. Le ministre n'a dans ce cas qu'à retourner au Parlement, préalablement à l'accomplissement de la dépense, pour lui demander un crédit additionnel, dans les conditions que nous avons déjà énoncées (1).

Dans la pratique il arrive pourtant que le ministre, ayant négligé ou n'ayant pas pu obtenir la sanction du Parlement passe outre, et engage ou ordonnance directement le paiement de la dépense excédant les prévisions autorisées par celui-ci. Il commet, le cas échéant, un dépassement de crédits, qui constitue sans aucun doute une violation choquante des lois budgétaires et des principes constitutionnels que nous avons signalés au début du présent ouvrage (2). Simplement remarquons ici que le ministre n'a pas souvent recours à l'engagement ou à l'ordonnancement d'une dépense quelconque en dépassant ouvertement le montant des sommes autorisées. Il cherche parfois à cacher son irrégularité soit en émettant un mandat fictif, soit en accomplissant un virement interdit : procédés qui ne restent pas moins irréguliers que le dépassement lui-même.

101. — En ce qui concerne le *mandat fictif* « c'est un mandat parfaitement régulier en apparence qui est, comme l'a défini M. Petitjean, procureur général de la Cour des Comptes française, présenté à une caisse publique appuyé de justifications faussement établies, c'est-à-dire de mémoires s'appliquant à des dépenses simulées, de quittances supposées, d'attestations et de déclarations menson-

(1) V. *supra*, n^{os} 23 et s.

(2) Sur les dépassements des crédits, v. : MOENCLAËY, *Des dépassements de crédits. Comment les opérer, comment les restreindre*, thèse Paris, 1893. — MOREL, *Des dépassements de crédits en matière de finances nationales*, thèse Paris, 1906.

gères » (1). Or, comme un comptable n'a à examiner que l'apparence et non point le bien ou le mal fondé des pièces présentées (art. 171, chapitre troisième C. F.), il est tenu de payer la somme mandatée alors qu'il a peut-être la conviction la plus intime de l'irrégularité du paiement qu'il effectue. Le ministre se sert d'un pareil procédé, pour couvrir l'excédent de la dépense effective sur les crédits régulièrement autorisés sous le titre d'une autre dépense qui n'a pas été faite ou autre que celle qui a été faite. Dans le premier cas il cache par le mandat fictif un dépassement, dans le deuxième cas il cache un virement de fonds irrégulier.

102. — En ce qui concerne *le virement* de crédits, c'est un procédé moins compliqué et plus courant par lequel un ordonnateur peut arriver à payer une dépense engagée ou ordonnancée irrégulièrement sans ou au delà des crédits législatifs. Il consiste, en général, dans le transfert d'un crédit alloué pour une dépense déterminée à un crédit affecté à une autre dépense. Dans un sens plus restreint il n'est que le reversement à un titre insuffisamment doté d'une partie de la somme qui a été affectée à un autre titre trop doté. Il peut s'accomplir, non seulement d'un titre à un autre titre, mais également d'un exercice à un autre exercice, car comme il est aisé pour l'ordonnateur de changer légèrement l'énoncé d'une dépense, il lui est également aisé d'antidater les pièces justificatives. Le procédé de virement se combine facilement avec celui du mandat fictif. Car le virement, qui n'est en somme qu'une irrégularité d'imputation, devient un mandat fictif s'il est appuyé sur de fausses attestations (2).

(1) Discours de rentrée de 1877.

(2) V. E. HENRY, *Les virements en matière de dépenses publiques*, thèse Paris, 1903.

L'essentiel c'est que le principe de la spécialité par titres, des crédits budgétaires ainsi qu'il a été nettement établi par l'article 143 de la Constitution, interdit aux ministres « tout virement de fonds d'un titre à l'autre du budget », sauf bien entendu ceux qui ont été préalablement autorisés par le Parlement. Le code financier de son côté leur interdit, dans son article 12 du chapitre premier, tout virement entre les subdivisions d'un même titre, sauf dans ce dernier cas une autorisation préalable du Conseil des Ministres. Cela représente au moins le système suivi par la pratique actuelle. Nous ne croyons pas pouvoir utiliser la procédure préparlementaire, qui n'a pourtant pas été expressément abrogée par les textes. Celle-ci prévoyait des possibilités de virements trop subtiles pour être compatibles avec l'esprit du nouveau régime.

Elle considérerait comme suffisante la seule sanction du ministre des finances, pour les virements entre chapitres et articles, s'ils étaient nécessités par des besoins journaliers de l'administration, ou même par des « œuvres nouvelles », à condition qu'elles soient analogues à celles prévues par le budget annuel ou même sans y être analogues, à condition qu'elles soient peu importantes. Elle considérerait également suffisante, la seule sanction du Conseil des Ministres pour tout virement qui a été nécessité, par une œuvre nouvelle de quelque importance qu'elle soit, et même complètement différente de celles prévues au budget annuel. Or, il est évident que de semblables pouvoirs de sanction, pour vaguement qu'ils soient définis par des termes fort équivoques comme ceux « des besoins journaliers », « des œuvres nouvelles », « de peu ou de beaucoup d'importance » ne sauraient point, sous le régime

parlementaire, être reconnus ni au ministre des finances, ni même au Conseil des Ministres tout entier.

Nous ne partageons pas en réalité l'opinion de certains auteurs, comme M. Amin Osman, qui croient que « le virement n'entraîne aucune dérogation aux principes soumis à la loi fiscale de l'année, approuvée par la Chambre. Il n'affecte pas non plus les crédits totaux : il altère simplement l'importance relative des divers crédits, et ceci même à un faible degré et dans certaines limites spécifiées » (1). Nous croyons au contraire que le virement peut servir à un ministre peu scrupuleux de l'intérêt général comme un procédé commode de détourner complètement la volonté des rédacteurs du budget. Même sollicité par des besoins pratiques dûment justifiés, le virement ne doit pouvoir être opéré que dans des limites très précises, et quand toute garantie a été donnée afin qu'on n'en abuse pas pour camoufler les dépassements des crédits les plus flagrants. Alors osera-t-on affirmer que ladite procédure pré-parlementaire ne représente aucune de ces garanties indispensables ? Et que les conditions prévues par la constitution pour opérer un virement sont si étroites et sévères qu'on ait besoin parfois de s'y soustraire ? Nous croyons que la réponse est trop claire pour vouloir l'affirmer davantage.

§ 2. — *Des dépassements systématiques de crédits comme phénomène fâcheux dans la pratique financière du pays.*

103. — Un dépassement de crédit, quoique acte absolument irrégulier, peut pourtant, dans certains cas très exceptionnels, être toléré. Toute irrégularité, il est vrai, est

(1) *Le mouvement constitutionnel en Egypte et la Constitution de 1923*, thèse Paris, p. 164.

en elle-même un mal ; mais qu'on puisse, plutôt qu'on doive parfois, commettre une contravention de circulation pour sauver la vie d'un enfant menacé d'être écrasé par un véhicule, rien de plus légitime. Qu'un ministre puisse également commettre un simple dépassement budgétaire pour pouvoir écarter un grave danger absolument menaçant pour ne pas pouvoir attendre l'autorisation nécessaire, et complètement imprévisible pour n'avoir pas pu le prévoir en temps opportun, nous ne le contestons pas.

104. — Mais malheureusement les choses ne se passent pas de même dans la pratique financière de notre pays. Annuellement on constate des dépassements les plus flagrants, qui sont provoqués pour toutes sortes de raisons, sauf celles relatives au paiement de certaines dépenses qui sont à la fois complètement inévitables, pressantes et imprévisibles. Bien plus ces dépassements sont d'autant plus évitables qu'avec le système des crédits pour dépenses imprévues, et avec les larges possibilités de virements autorisés à l'intérieur du même titre par la seule décision du gouvernement, nos ministres sont plus en mesure par rapport à leurs collègues de l'étranger, de faire face aux circonstances imprévues même les plus exceptionnelles.

D'un autre côté, les dépassements de crédits, s'ils représentent sous n'importe quel régime un grave dérangement de l'appareil gouvernemental, ils représentent en plus sous un régime parlementaire une insouciance regrettable de la part du gouvernement, en ce qui concerne les prescriptions de la Charte constitutionnelle à laquelle il doit pourtant son existence.

105. — En effet, une pareille insouciance ne saurait être évaluée ni par le nombre de dépassements ni par les

sommes qu'ils représentent (1), comme elle ne le saurait être par la fragilité des explications qu'en donne le gouvernement. A titre d'exemple, voici quelques-unes des plus récentes :

Pour l'exercice 1931-1932 figure dans le compte définitif du ministère des Affaires étrangères un dépassement d'une somme peu élevée de livres égyptiennes 1.203, mais pourquoi ? Pour pouvoir payer en or jusqu'à la fin de l'année financière les traitements du personnel diplomatique et consulaire, opération qui a été rendue nécessaire par la baisse de la livre égyptienne à la suite du sterling en septembre 1931. Or s'il est vrai qu'il n'était pas possible de prévoir la baisse de la livre, nos consuls n'auraient-ils pas pu patienter en attendant l'autorisation du parlement ?

Pour le même exercice figure un dépassement de 801 livres égyptiennes qui a été destiné à couvrir l'insuffi-

(1) Pour les dix années qui ont suivi immédiatement l'avènement du régime parlementaire, on peut dresser le tableau suivant :

exercice	nombre de dépassements	total par livre égyptienne.
1924-25	13	584.523
1925-26	13	57.978
1926-27	3	36.704
1927-28	3	8.555
1928-29	4	21.801
1929-30	8	25.386
1930-31	4	17.374
1931-32	4	2.232
1932-33	3	25.589
1933-34	4	4.463

Ces chiffres officiels ne représentent d'ailleurs ni les dépassements plus ou moins déguisés, ni ceux commis par des ordonnateurs secondaires, souvent même sous l'impulsion des ordonnateurs principaux.

sance des crédits prévus pour les traitements du personnel des Ponts et Chaussées. L'excuse qu'on donne c'est qu'on a prévu en cette matière une économie de 3.000 qui n'a pas été totalement réalisée pendant l'exercice. Mais est-ce que les prévisions d'une économie justifient le fait de mal calculer le montant nécessaire à payer aux traitements fixés par des lois en vigueur même avant que l'exercice n'ait commencé ?

Pour l'exercice 1932-1933, figure au budget du ministère de l'Intérieure un dépassement de 485 livres égyptiennes qui ont été également destinées à compléter l'insuffisance des crédits prévus pour les traitements et les allocations du personnel de l'administration centrale, soit un déficit de 5.485 ; 5.000 de ce déficit ont dû être payées sur un crédit additionnel et le reste par un dépassement. Mais est-ce que notre administration a le droit d'être aussi faible dans le calcul des traitements qui seront nécessaires à son personnel ?

Pour le même exercice un dépassement plus important de 24.812 livres égyptiennes a été accompli pour payer à la Caisse de la Dette Publique les frais qu'elle a versés au greffe de la Cour Mixte pour se faire délivrer la formule exécutoire du jugement rendu dans l'affaire des coupons. La somme a été payée, par décision du Conseil des Ministres, sur des économies réalisées dans l'exercice 1932-1933. Comme cette décision est intervenue le 12 juillet 1933 alors que le budget 1933-1934 était déjà en vigueur, le gouvernement a ainsi avoué avoir commis deux virements dont l'un n'est pas moins irrégulier que l'autre : un virement d'un titre à l'autre, qui lui était strictement interdit par l'article 143 de la Constitution et un virement d'un exercice à l'autre qui lui a été expressément défendu par

les lois financières. Et cela sans même se donner la peine d'invoquer aucun caractère d'urgence ou de gravité de l'opération !...

Dans l'exercice 1933-1934, un crédit a été dépassé d'une somme de 3.960 L. E. pour pouvoir majorer les traitements des magistrats et des autres fonctionnaires judiciaires. Chose curieuse, en effet, on n'a voulu ni prévoir la majoration au budget, ni patienter jusqu'au commencement du nouvel exercice, ni même attendre la sanction du parlement, ni enfin s'expliquer sur le dépassement, exactement comme si le gouvernement voulait non pas s'excuser d'avoir commis une infraction, mais se prévaloir d'un droit de légitimité incontestée !

Mais la plus scandaleuse parmi les affaires de dépassement qui ont été perpétrées depuis l'avènement du régime parlementaire reste celle de *Bute-House* qui a eu lieu en 1925 sous le ministère de Ziwar Pacha. Celui-ci a conclu lors de son séjour à Londres l'achat pour une somme fantastique de L. E. 160.000 (soit 28.800.000 fr. d'avant-guerre) d'un château splendide qu'il destinait à l'installation de notre légation à Londres. Aucun centime n'était prévu au budget pour l'accomplissement de l'opération, qui a été conclue au contraire malgré l'opposition formelle de notre ministre plénipotentiaire à Londres. L'excuse du gouvernement résidait dans l'impossibilité de demander l'autorisation du Parlement, celui-ci ayant, à ce moment, été dissous. Mais l'excuse était insoutenable ; l'affaire n'était ni urgente, ni même avantageuse pour l'Etat, parce qu'un pareil château, incommode comme il l'était, devait lui coûter des dépenses énormes pour son entretien.

106. — Aussi, une fois réunie, la Chambre des Députés

s'est élevée contre de tels abus. Sur la proposition de son vice-président Moustapha El Nahas Pacha, elle a voté une résolution ainsi conçue : « La Chambre ayant entendu l'exposé de S. E. le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, ainsi que les réponses de S. E. le ministre des Affaires Etrangères se rapportant à l'achat de « Bute-House », est d'avis que Ziwar Pacha et ses collègues se sont conduits dans l'affaire d'une manière honteuse qui, sans être entachée de mauvaise foi, est du moins souillée de mauvaise gestion ».

Plus récemment encore le Parlement s'est à maintes reprises élevé contre de pareils agissements. Dans la séance du 14 juin 1938, Ahmad Maher Pacha, président de la Chambre, s'est élevé contre cette pratique fâcheuse, d'engager la dépense et puis de solliciter ensuite au Parlement sa sanction, en refusant de sanctionner les dépenses relatives au mariage de S. M. le Roi et celles relatives à la réunion au Caire de la Conférence internationale des postes, parce qu'elles ont été sollicitées après coup. Dans celle du 28 juillet 1938, M. Shaheen Hamsa, député, a parlé dans le même sens, à propos d'une affaire de dépassement qui devait atteindre un demi-million de livres, mais qui n'ont pas été heureusement consommées totalement. Dans le même ordre d'idées on peut également citer l'intervention de M. Zaki Hussein, rapporteur de la Commission des Wkafs et des institutions religieuses, à la séance de la Chambre du 8 août 1938.

Le ministre des finances, dans une réponse à une question qui lui était adressée, a dû lui-même déclarer dans la séance du 18 juillet 1938 que « cet état est regrettable, et que le ministère des Finances fera son possible pour empêcher à l'avenir sa reproduction ».

107. — Que la diminution des cas de dépassement qui se produisent par an soit possible, nous n'en doutons pas. On peut croire, en effet, que par une bonne volonté de la part des ministres de respecter les limites du budget et des lois budgétaires, par leur sincérité d'établir des prévisions de dépenses vraiment suffisantes pour pourvoir aux buts désignés, et non pas trop sous-estimées pour donner au budget un équilibre plutôt électoral, et enfin par une ferme intention de la part du Parlement de ne plus tolérer ces violations évidentes et injustifiées des principes fondamentaux du régime en vigueur, on peut réaliser un progrès très sensible et même arriver à supprimer radicalement le recours à ces procédés détournés.

108. — Nous en avons la preuve dans la pratique budgétaire de l'Angleterre. En 1888 et 1890 la *Committee of Public Accounts* des « Communes » a saisi l'occasion de l'adoption de certaines modifications aux règles de l'établissement des *Estimates* pour attirer l'attention du gouvernement sur le fait que tout changement dans les formes des *Estimates* devait dorénavant être préalablement autorisé par le Parlement. Le gouvernement de son côté l'a promis, et il se tenait toujours aux termes de sa promesse si fermement, que les cas de dépassements ont depuis lors considérablement diminué. Tandis que pendant les neuf années de 1868-69 à 1876-77, le nombre des dépassements commis uniquement dans les crédits de Service Civil et du Département de Revenu, a été de 233, soit une moyenne annuelle de 25 dépassements par an, au contraire pendant les neuf années qui se sont écoulées de 1886-87 à 1894-95, on n'en pouvait compter que 12, et même seulement 7 dans les neuf années qui se sont écoulées de 1905-06 à 1913-

14 (1). De sorte qu'on a vu certains exercices entiers comme ceux de 1885-86 et de 1894-95 se passer sans aucun dépassement, avec un seul comme celui de 1893-94, avec deux comme celui 1890-91, ou avec trois au plus comme celui de 1891-92 (2).

109. — Mais nous savons que compter seulement sur le zèle, la bonne volonté et la sincérité de calcul de ceux qui tiennent dans leurs mains le sort de nos finances n'aboutirait pas à une grande chose si nous ne faisons pas appel au moyen le plus sûr de tout, qui est le perfectionnement, plus exactement la réorganisation de nos systèmes de contrôle tout entiers. Les dépassements de crédits, ainsi que toute mauvaise gestion ne sont en vérité que le résultat fatal de la faiblesse du contrôle budgétaire. Ils en sont également la preuve irréfutable. Par conséquent, c'est surtout par l'amélioration du contrôle que doit être envisagée l'amélioration de notre administration financière. C'est du reste sur le renforcement de la responsabilité de ceux qui en assument la charge que peuvent également être fondés nos espoirs de progrès. Occupons-nous d'abord du problème de la réforme de nos institutions de contrôle, au chapitre suivant.

(1) D'après une enquête établie par M. Jèze, dans la *Revue de science et de législation financière*, 1917, p. 509.

(2) D'après les statistiques données par M. De Marcé, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1900, p. 95 et 96.

CHAPITRE TROISIÈME

Des solutions proposées pour renforcer le contrôle des ordonnateurs de dépenses publiques en Egypte.

SECTION I

DU RENFORCEMENT DU CONTROLE PRÉALABLE.

110. Des difficultés que présente le problème du contrôle préalable. — 111. notamment sur l'engagement. — 112. Il faut qu'il soit établi en Egypte. — 113. Il faut également qu'il y soit strictement préventif. — 114. Comparaison avec le système belge. — 115. avec le système anglais. — 116. et avec le système français. — 117. Nous proposons pour l'Egypte ce dernier. — 118. avec l'indépendance qu'il exige pour les agents de contrôle. — 119. Et la prééminence qu'il crée pour le ministre des finances. — 120. Cette dernière est incontestée en Angleterre. — 121. ainsi qu'en France. — 122. Réponse aux solutions adverses. — 123. Il ne faut pas confier ce contrôle au Conseil des Ministres. — 124. non plus qu'à un Office de Comptabilité parlementaire.

110. — A vrai dire, l'organisation d'un système efficace de contrôle préalable sur l'exécution des dépenses publiques est un problème à la fois des plus importants et des plus délicats à résoudre. Etant destiné d'un côté à prévenir la perpétration d'infractions aux lois budgétaires, le contrôle préalable doit occuper une place primordiale parmi les institutions financières d'un pays moderne, qui tient à mettre ses finances à l'abri des défauts et des caprices de ceux qui par la nature même de leurs fonctions

peuvent s'y immiscer. D'un autre côté, par cela même qu'il est destiné à être exercé sur des agents très nombreux, peu spécialisés, difficilement contrôlables, l'aménagement du contrôle préalable devient des plus délicats. Cette délicatesse tient également au fait que le contrôle préalable doit viser toutes les opérations si variées et si complexes qu'elles puissent être de l'exécution de la dépense publique, depuis son engagement jusqu'à son paiement, à ce qu'il doit viser enfin chaque opération à plusieurs points de vues, tels que son opportunité, son montant, sa conformité aux prévisions du budget, etc...

111. — Parmi les différentes opérations qu'on cherche à contrôler, c'est surtout l'engagement de la dépense qui doit nous intéresser tout particulièrement. Il est incontestablement l'opération la plus efficace à contrôler, car si l'on pouvait garantir constamment la régularité complète de la dépense dès sa naissance par l'engagement, le problème du contrôle serait, une fois pour toutes, immédiatement résolu. Mais c'est justement ce contrôle sur l'engagement qui soulève des considérations plus ou moins sujettes à réflexion. Cela vient de ce que l'engagement porte souvent sur des sommes énormes, qui sont parfois engagées en bloc, pour être ensuite ordonnancées et payées en détail, de ce qu'il est le rôle des agents les plus élevés de la hiérarchie administrative, et de ce qu'il comporte enfin une libre décision d'opportunité.

112. — Mais il est certain qu'il y a tout au moins un point sur lequel les financiers sont d'accord ; c'est qu'un système qui ne prend pas la peine d'organiser un contrôle préalable sur l'acte d'engagement est un système gravement défectueux. Malheureusement le système égyptien

est ainsi. Nous avons déjà vu qu'il n'organise de contrôle préalable que celui des *Chefs de la Comptabilité* sur l'acte de l'ordonnancement, à l'exclusion de l'engagement. Nous n'avons pas besoin d'affirmer encore une fois l'énormité de cette lacune qui doit immédiatement disparaître par l'extension à l'acte de l'engagement, du contrôle administratif exercé par lesdits Chefs de la Comptabilité. Une pareille réforme, en même temps qu'urgente, est très facile à réaliser du moment qu'on est d'accord sur l'importance que nous venons de souligner :

113. — Par ailleurs, le contrôle des Chefs de la comptabilité, en même temps que généralisé sur tous les actes d'exécution de la dépense, doit être rendu strictement préventif, et non seulement préalable. En d'autres termes, il ne doit pas seulement précéder l'accomplissement de l'opération de la dépense, mais il doit en être également la condition indispensable. Le visa du contrôleur doit devenir en quelque sorte la condition *sine qua non* de la régularité de l'acte à prendre. Sans cela le contrôle ne serait que pure illusion et vaine formalité.

A ce dernier point de vue, notre mécanisme de contrôle préalable sur l'exécution des dépenses publiques ne reste pas moins en retard par rapport à celui de la Belgique, de l'Angleterre et de la France, qui possèdent tous des systèmes, quoique différents, aussi préventifs les uns que les autres.

114. — Quant au système belge, il confie les soins du contrôle préventif à un organe judiciaire : une *Cour des Comptes* qui l'exerce souverainement. A cet égard la Constitution belge prévoit dans son article 116, § 2, que « cette Cour veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu » et la loi

du 29 octobre 1846 dans son article 14 § 1, -qu' « aucune ordonnance de paiement n'est acquittée : par le trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes ». Le système belge, malgré les garanties d'impartialité, présente pourtant le défaut d'être un peu trop compliqué. Il exige en effet une procédure assez lente qui peut apporter des entraves très sérieuses au pouvoir et à la responsabilité ministériels. Même le fait que le Conseil des Ministres puisse par une délibération spéciale imposer à la Cour des Comptes son visa ne diminue en rien la gravité de ces entraves. Car même dans un cas pareil le visa ne peut être donné qu'avec réserve, et à condition que la Cour l'insère ainsi que les motifs de refus de son visa dans les observations qu'elle adresse annuellement aux Chambres législatives (Loi du 27 octobre 1846, art. 16). Une pareille procédure est en effet incompatible avec l'urgence de certains paiements à effectuer (1).

Du système belge on peut enfin rapprocher celui de l'Italie, du Japon, de la Hollande, du Portugal et du Chili.

115. — Le système anglais de contrôle préalable est également préventif, mais, comme le nôtre, il est laissé aux soins de l'administration active elle-même. L'agent suprême de ce contrôle est le Contrôleur Auditeur Général (*Comptroller Auditor General*) nommé par la Couronne *during good behaviour*, c'est-à-dire inamovible, à moins que ce ne soit sur une adresse des deux Chambres. Quoiqu'absolument indépendant du Parlement, il agit en qua-

(1) La preuve c'est qu'une loi du 4 août 1914 a dû, à raison des circonstances de la guerre, suspendre provisoirement la nécessité du visa préalable de la Cour. Cette suspension fut supprimée par une loi du 20 juillet 1921.

lité de son délégué. Son contrôle ne porte pas, il est vrai, sur l'engagement ni l'ordonnancement, mais exclusivement sur le paiement. Il doit s'assurer cependant que le montant de la somme sollicitée n'excède pas les fonds alloués par le Parlement, et par cela seul peut exercer un contrôle indirect sur les ordonnateurs ; contrôle qui devrait être assez efficace, car son intervention, — même un peu tardive au moment du paiement, — peut paralyser l'opération irrégulière tout entière. Mais en fait les coutumes, semble-t-il, ont été à même de rendre le contrôle du Contrôleur Auditeur Général plutôt théorique. « Il dort, dit M. De Marcé, dans le musée des antiquités politiques anglaises (1). »

116. — En France le contrôle préventif est essentiellement la fonction des *contrôleurs des dépenses engagées*. Ceux-ci sont des fonctionnaires nommés par décret contresigné par le ministre des Finances, et choisis dans les cadres de l'administration des finances. Ils sont placés à côté des agents chargés d'engager et d'ordonnancer les dépenses, pour contrôler leurs opérations. Considérés comme représentants du ministre des Finances, ils ont les pouvoirs de surveillants généraux de l'exécution budgétaire, d'informateurs des services de contrôle, et enfin de conseillers financiers. Ne nous intéresse ici que leur qualité comme agents du contrôle, qu'ils exercent par trois procédés différents :

1. — Par les *rapports* qui sont destinés à instruire les Chambres législatives, et l'organe de contrôle judiciaire des comptables, la Cour des Comptes. Pour réaliser l'unité de leurs vues et de leurs méthodes de contrôle, une *Com-*

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1900, p. 89.

mission Permanente du Contrôle des Dépenses Engagées composée de contrôleurs et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances a été instituée par un décret du 30 septembre 1922. Elle doit se réunir au moins une fois tous les trois mois.

2. — Par les avis qu'ils donnent sur l'aspect financier des questions qui se rapportent aux « projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contre-seing ou à l'avis du ministre des finances, ainsi que sur les propositions budgétaires... des départements ministériels auxquels ils sont attachés » (art. 4 de la loi du 10 août 1922). Ces avis sont uniquement consultatifs, sans constituer ni des décisions, ni même d'éléments juridiques de la décision à prendre ou de la dépense à effectuer. Ils n'ont pas à apprécier au fond l'opportunité des propositions qui leur sont soumises, mais à en apprécier simplement toutes les conséquences budgétaires.

3. — Enfin et surtout, les contrôleurs des dépenses engagées doivent apposer leurs *visas* sur tout acte d'engagement et d'ordonnement.

En matière d'engagement, le défaut de visa du contrôleur entraîne la responsabilité pécuniaire et personnelle de l'ordonnateur compétent. Tout visa donné, abstraction faite des irrégularités budgétaires qui peuvent entacher l'acte, entraîne la responsabilité pécuniaire et personnelle du contrôleur lui-même.

En matière d'ordonnement le défaut du visa entraîne la nullité de l'acte. Celui-ci devient « sans valeur pour les comptes du trésor » (art. 6 de la loi du 10 août 1922). Si le contrôleur découvre quelque irrégularité dans l'acte d'ordonnement, il peut le viser « avec observation », et dans ce cas on ne peut procéder au paiement de l'or-

donnance qu'après autorisation du ministre des Finances.

117. Cette comparaison avec l'étranger peut nous permettre de saisir jusqu'à quel degré notre contrôle préalable est défectueux. Il doit sans hésitation être généralisé à toutes les opérations de dépenses. Il doit également être rendu préventif. Entre les trois différents systèmes dont nous venons de tracer le schéma, nous préférons pour l'Egypte un système calqué sur celui de la France. En effet, le système belge tout en étant impartial doit être écarté à raison des sérieuses entraves qu'il apporte à l'administration, et de la lenteur qu'entraîne sa procédure. Celui de l'Angleterre, comme la plupart de ses systèmes, ne peut bien fonctionner qu'en Angleterre, car il est en harmonie avec les traditions qui dominent l'ensemble de ses institutions financières (1).

118. — Le renforcement des pouvoirs des *Chefs de la Comptabilité* que nous réclamons serait un vain mot, s'il ne se combinait pas avec le renforcement de leur indépendance à l'égard des ministres qu'ils contrôlent.

Cette indépendance est partiellement réalisée à l'heure actuelle par leur soumission au seul pouvoir disciplinaire du ministre des Finances. Elle ne sera complètement réalisée que par leur soumission au ministre des Finances non seulement au point de vue des mesures disciplinaires

(1) La preuve qu'il n'est pas général sur toutes les caisses puisqu'il s'exerce sur la caisse de l'Echiquier exclusivement de la Caisse du Trésor et de celle des Eventualités Civiles (*Treasury Chest Fund and Civil Contingencies Fund*) (v. *supra*, n° 26). Spécification qui se justifie par son évolution historique. Au XIV^e siècle, c'est seulement l'Echiquier qui était chargé du service de la vérification des comptes soit en cours de l'exercice, soit après sa clôture. Puis son rôle ayant été attribué au Contrôleur Auditeur Général, c'est celui-ci qui devenait le contrôleur de la Caisse de l'Echiquier. Enfin, l'institution même de l'Echiquier fut supprimée en 1834 (V. STOURM, *le Budget*, p. 503).

qui n'aboutissent souvent à autre chose qu'à un blâme platonique ou une censure (1), mais surtout par leur soumission devant lui, à une responsabilité pécuniaire et personnelle, semblable à celle dont nous réclamerons ultérieurement l'établissement à l'égard des ministres eux-mêmes. Ils ne doivent plus du reste se trouver menacés, dans leur carrière et dans leur avancement, comme c'est le cas actuellement par le mécontentement de ministres qu'ils contrôlent.

119. — Renforcement des pouvoirs de contrôle des *Chefs de la Comptabilité*, en même temps que renforcement de leurs liens avec le ministre des Finances ne va évidemment qu'accentuer davantage la situation privilégiée de notre ministre des Finances en matière de contrôle de la gestion de ses collègues. Mais est-ce qu'une pareille réforme est désirable dans l'état actuel des choses où, ainsi que nous l'avons déjà démontré, l'étendue du pouvoir du contrôle du ministre des Finances a pu faire l'objet de tant de critiques (2) ?

Pourtant la réponse, nous semble-t-il, doit être affirmative, d'autant plus que ces critiques sont souvent injustifiées. Nous croyons avec le rapporteur du budget de 1938-1939, qu'en ce qui concerne le contrôle exercé par le ministère des Finances, « il n'est pas de l'intérêt général de l'atténuer, mais il est plutôt de l'intérêt général de l'accentuer » (3). En effet, le contrôle du ministre des Finances sur l'accomplissement des dépenses publiques, soit préalablement, soit même ultérieurement, est partout le propre

(1) A ce sujet, v. le décret du 10 avril 1883 modifié par celui du 24 mai 1885 relatifs aux sanctions des fonctionnaires.

(2) V. *supra*, n° 89.

(3) A la séance de la Chambre égyptienne, du 23 février 1938.

de son rôle. Il lui confère, il est vrai, une certaine prééminence financière qui le rend peu agréable aux yeux de ses collègues, mais il semble qu'une pareille situation s'impose de nos jours, partout où on cherche à établir une administration financière homogène et rigoureuse.

120. — Nous en avons la preuve dans les institutions de l'Angleterre, où la prééminence budgétaire du ministère des Finances est un principe constitutionnel bien établi. Elle a sa manifestation tangible dans le contrôle exercé par le *Bureau de la Trésorerie*. Celui-ci est composé de deux commissaires supérieurs : le premier Lord de la Trésorerie ou ministre des Finances, et le Chancelier de l'Echiquier ou ministre du Trésor, de quatre commissaires inférieurs : *Junior Lords of the Treasury* et de deux secrétaires : *Joint Secretaries of the Treasury*. Le Bureau de la Trésorerie a comme rôle de distribuer mensuellement, entre les différents ministères, les fonds autorisés par le Parlement, d'en spécialiser et d'en vérifier l'emploi, par le contrôle qu'il exerce sur chaque engagement, auquel il peut s'opposer. Souvent il enjoint aux départements ministériels, dans des *Minutes* qu'il leur adresse, de se conformer aux recommandations du *Committee of Public Accounts* à la Chambre des Communes.

Pour le reste *the Accounting Officers* qui sont chargés en Angleterre de surveiller auprès de chaque ministère l'emploi des crédits et de protester par des rapports adressés aux chefs des départements contre tout emploi irrégulier ou même mal fondé, relèvent directement de la Trésorerie, et non point des ministres qu'ils contrôlent.

121. — En France, l'évolution en faveur de la suprématie budgétaire du ministre des Finances n'est pas moins nette qu'elle l'est en Angleterre. « Il a semblé tout natu-

rel, dit à son propos M. Trotabas, lorsque le président du Conseil ne s'installait pas rue de Rivoli, qu'une place exceptionnelle lui fut attribuée dans le Cabinet. Cette suprématie du ministre des Finances, continue l'auteur, est nécessaire pour assurer une gestion correcte des finances publiques. Elle était réclamée dans le rapport du *Comité des experts* de juillet 1926 et une tendance nouvelle dans le droit public français s'est manifestée depuis lors en faveur du développement des pouvoirs juridiques du ministre des Finances (1). » Nous venons de voir les applications de cette tendance dans la nouvelle organisation du contrôle des dépenses engagées comme l'a établie la loi du 10 août 1922, et qui place tous les ministres sous le contrôle du ministre des Finances (2). Cette tendance s'est manifestée encore davantage par la multiplication des textes qui venaient lui donner un pouvoir général de contreseing appelé à s'exercer sur les autres départements ministériels (3).

122. — Nous ne voyons donc pas pourquoi cette suprématie du ministre des Finances, reconnue comme un besoin impérieux en Angleterre et en France, serait une entrave aux réformes que nous proposons pour nos institutions de contrôle préalable ? D'ailleurs ceux qui se sont élevés contre elle lui ont opposé ou bien un contrôle exercé par le Conseil des Ministres, ou bien un contrôle exercé par un organe extérieur et indépendant du gouvernement

(1) *Op. cit.*, p. 34.

(2) *V. supra*, n° 116.

(3) Comme l'article 1^{er} de la loi du 27 juin 1925, l'art. 6 de la loi du 15 juillet 1932, les articles 74 et 77 de la loi du 28 février 1933, l'art. 103 de la loi du 31 mai 1933, les articles 8 et 9 de la loi du 23 décembre 1933 et l'art. 36 de la loi du 28 février 1934.

dont on a toujours prévu — sans résultat — l'institution sous le nom d'Office de Comptabilité.

123. — En ce qui concerne la première solution nous avons à répondre à un député qui s'est souvent élevé contre ce qu'il appelle la dictature du ministère des Finances M. Fikry Abasa (1) et qui remarque pourtant que la pratique a toujours prouvé que le Conseil des Ministres n'a pas pu limiter l'omnipotence du ministère de Finances, que cela s'explique tout simplement par le fait que le Conseil des Ministres est incapable par sa nature même, de jouer un rôle qui est, par définition, celui du ministère des Finances. Du reste nous nous demandons quels seraient les avantages inattendus de conférer aux ministres réunis en Conseil, le droit de contrôler eux-mêmes l'activité isolée de chacun ? Et d'où viendrait à un rouage pareil, la force, l'impulsion et l'unité de vue indispensables à tout organe de contrôle qui mérite ce nom ?

124. — En ce qui concerne la deuxième solution, celle de conférer les soins du contrôle préalable à un *Office de Comptabilité*, nous ne voyons pas d'où pourrait venir la contradiction entre une pareille institution et le renforcement du contrôle administratif exercé par le ministère des Finances ? Bien au contraire, nous voyons que la création d'un organe de contrôle, extérieur au gouvernement et complètement indépendant de lui sous le nom d'Office de Comptabilité, ou de n'importe quel autre nom, ne peut être qu'un stimulant pour la consolidation du contrôle de l'administration active sur elle-même.

En effet, il est une vieille idée de vouloir créer auprès du gouvernement un organe particulier et indépendant

(1) Séance de la Chambre égyptienne du 21 juin 1928.

du contrôle. Elle a précédé l'avènement du régime parlementaire et même la survenance de la grande guerre, quand l'accord franco-anglais de 1904 vint mettre un terme à l'essentiel du contrôle exercé par la *Caisse de la dette publique* (1). Elle ne répondait en réalité qu'à un sentiment bien justifié de la faiblesse de nos institutions qui devaient continuer l'œuvre du contrôle financier inaugurée par la Caisse de la dette publique. Avec l'avènement du régime parlementaire en 1923, on a voulu à maintes reprises créer un pareil organe sous le nom d'Office de Comptabilité, appelé particulièrement à exercer, au nom du Parlement, un contrôle sur l'administration des dépenses aussi bien que des recettes, tout en lui étant complètement indépendant (2). Mais il semble que l'idée rencontre toujours de sérieuses objections, qui expliquent peut-être l'absence de sa réalisation jusqu'à nos jours.

Tout d'abord on reproche à l'Office proposé de jouer un double rôle avec les autres organes du contrôle (service central de comptabilité et de contrôle auprès des différents ministères, direction générale de comptabilité auprès du ministère des Finances, et comité permanent des finances publiques). Mieux est de renforcer, disent les opposants de l'idée, le contrôle de ces derniers organes sans recourir à un pareil dédoublement qui reste dans l'état actuel des choses complètement superflu. A leurs dires, on ne doit pas songer à une réforme en quelque sorte luxueuse, avant d'avoir épuisé l'essentiel des réformes indispensables et surtout moins coûteuses. D'un autre côté on craint que l'Office de Comptabilité, qui comporte dans ses projets un

(1) V. *supra*, n° 84.

(2) V. le rapport de la Commission des Finances de la Chambre égyptienne sur le projet du budget de 1938-39, p. 2.

personnel énorme, ne tarde pas à devenir, par un glissement facile des choses, un département grandiose infligeant au budget qu'il contrôle de lourdes charges (1).

Pour notre part, nous sommes porté également à désapprouver l'idée. Un organe dépendant du Parlement ne doit jamais — sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs — s'immiscer dans le contrôle préventif et préalable qu'on doit exercer sur la gestion ministérielle. Celui-ci est, et doit toujours rester le propre de l'administration active elle-même. Si dans un autre endroit du présent ouvrage nous avons critiqué l'intervention d'une autorité judiciaire dans cette phase du contrôle, parce qu'elle nous semble à même de porter un grave dérangement à l'activité administrative (2), nous écartons ici, et à plus forte raison, l'intervention d'une autorité parlementaire qui ne possède en plus ni l'impartialité ni l'impulsion de la première. En dernier lieu un pareil organe serait mal placé pour exercer sur les ministres mêmes un contrôle simplement ultérieur. S'il nous faut absolument un organe indépendant du gouvernement pour exercer sur lui un contrôle ultérieur vraiment efficace et impartial, pourquoi ne pas recourir à une Cour des Comptes proprement dite, essentiellement indépendante du Parlement, aussi bien que du gouvernement ? D'ailleurs occupons-nous du renforcement du contrôle ultérieur dans la section suivante.

(1) En ce dernier sens a été faite notamment l'intervention de M. Abdel Hack dans la séance de la Chambre égyptienne du 26 juillet 1938.

(2) V. *supra*, nos 114 et 117.

SECTION II

DU RENFORCEMENT DU CONTROLE ULTÉRIEUR.

125. Le renforcement de notre contrôle ultérieur ne réside pas dans la modification de ses moyens actuels. — 126. mais d'après certains juristes dans l'institution d'une commission parlementaire de contrôle. — 127. Nous doutons de l'opportunité de ce procédé — 128. La pratique en France parlementaire nous donne raison. — 129. De deux conditions qu'il faut mettre à la base de projets de réforme. — 130. Elles nous amènent à proposer l'institution d'une Cour des Comptes. — 131. non pas pour exercer sur les ordonnateurs un contrôle préalable. — 132. mais pour exercer comme celle de la France un contrôle simplement ultérieur. — 133. Du rôle de cette dernière Cour.

125. — Nous avons vu déjà que le contrôle ultérieur sur nos ordonnateurs des dépenses publiques s'exerce presque uniquement par l'organe législatif : le Parlement. Il s'exerce, au cours de l'exercice budgétaire, par le moyen de la question et de l'interpellation. En réalité, il nous semble que rien ne peut faire de ces armes un moyen efficace de contrôle budgétaire, à moins que ce ne soit un changement complet de leurs caractères primitifs comme armes essentiellement politiques.

126. — S'il y a un procédé concevable pour renforcer le rôle du Parlement comme organe de contrôle budgétaire, il réside, dit-on, dans l'institution en son sein d'une commission particulièrement habilitée à juger l'activité des exécuteurs du budget. Une pareille commission « devra, dit M. Hilmy Makram, s'assurer d'une façon permanente que l'administration est dirigée conformément aux lois, aux décisions du Parlement et à la volonté de la représentation populaire. Elle aura en plus les pouvoirs d'une commission d'enquête ». Surtout, elle aura pendant l'in-

tersession du Parlement, l'avantage « de sauvegarder les droits de la représentation populaire envers le gouvernement » (1).

127. — Nous doutons fort, en effet, de l'efficacité d'une pareille réforme. Nous nous demandons ce que pourra faire de plus une commission choisie au sein d'un corps qui est par lui-même incapable de faire quelque chose d'efficace, pour prévenir une mauvaise gestion de la part des ministres ! Qu'une pareille commission ne doive pas exercer sur eux un contrôle préventif proprement dit, nous n'avons pour le démontrer qu'à renvoyer aux objections que nous venons de formuler relativement à la proposition de l'Office de Comptabilité (2). Qu'une pareille commission ne doive pas non plus exercer un contrôle purement ultérieur, nous n'avons pour nous convaincre qu'à nous demander si les ministres seront responsables devant elle, au même titre qu'ils le sont devant le Parlement. Si oui, nous nous trouverons donc devant une innovation, voire même devant une déviation complète des principes parlementaires qui n'établissent aucune autre responsabilité que celle exercée par et au sein du Parlement. Si non, les ministres ne seront pas responsables devant la commission ; celle-ci ne pourra donc jouer un rôle plus actif que le Parlement lui-même devant lequel pourtant les ministres sont en fait et en droit responsables. Elle ne jouera que le rôle effacé d'une simple commission d'enquête, et nous n'avons

(1) *Problèmes soulevés par la Constitution égyptienne. Thèse* Dijon, 1927, p. 54. Des propositions semblables ont également vu le jour au sein du Parlement français. On peut citer celle de M. Brisson en 1881, de M. Rivière en 1882, de M. Bôzerian en 1884. En Allemagne également l'idée fut sous le régime impérial soutenue par le financier Wagner (*Traité de la science des finances*, trad. fr. en 5 volumes, Paris, 1909, p. 81).

(2) V. *supra*, n 124.

qu'à dire dans ce cas, que le Parlement enquête si cela peut donner un résultat appréciable !

Par ailleurs nous ne croyons pas, comme notre auteur M. Makram, que le gouvernement en acceptant l'institution de la commission proposée donnera « une preuve de bonne foi ». Il donnera plutôt une preuve d'incapacité et de faiblesse, car dans un régime de « collaboration des pouvoirs » il doit, au lieu de donner au Parlement « une preuve de bonne foi », exiger de lui une preuve de confiance, s'il est vraiment digne de la justifier et d'assumer toute sa responsabilité.

Nous demanderons à tous ceux qui croient dans la force magique des commissions parlementaires, si en matière financière notamment, le contrôle par des hommes politiques peu experts, peu expérimentés et irresponsables devant qui que ce soit, puisse aboutir à autre chose qu'au dérangement de l'appareil exécutif par un vrai bouleversement des rôles ?

128. — Nous n'avons pas besoin d'aller bien loin pour en trouver la preuve irréfutable. Elle a déjà été fournie par la pratique de la *Commission des Finances à la Chambre des députés française*. Cette dernière, par une déviation des principes, s'est graduellement approprié sur les ministres un pouvoir de contrôle financier très rigoureux. Le résultat, c'est qu'elle a soulevé par son attitude les critiques les plus vives. M. Aristide Briand a dit un jour au ministre britannique M. Lloyd George, que pendant une période de trente jours, il avait eu à faire au moins un discours par jour et souvent plus d'un seul devant l'une ou l'autre des Commission financières du Sénat et de la Chambre des députés. A propos de ce fait, M. Bonnar Low, Chancelier de l'Echiquier britannique, a justement remar-

qué dans un de ses discours : « Si un ministre ayant la charge d'un grand département exécutif doit dépenser une grande partie de son temps à se défendre contre les critiques, sa puissance pour faire sa besogne se trouve diminuée et ceci doit être mauvais pour la besogne à faire (1). »

M. Poincaré, de son côté, qui s'est retiré du pouvoir, à la suite d'un conflit avec la Commission des Finances de la Chambre des députés, a dû écrire dans une lettre à l'*Intransigeant*, au mois d'août 1929 : « La vie des ministres, et particulièrement du président du Conseil, devient une servitude et un supplice. Non seulement ils sont, comme il est légitime, responsables devant chacune des deux Chambres, mais ils le sont à toute heure devant ces chambres supplémentaires au petit pied qui s'appellent les Grandes Commissions, et qui questionnent, interpellent, discutent comme si elles étaient les assemblées elles-mêmes. »

Il est encore plus significatif d'attirer l'attention sur le fait que l'omnipotence frappante qu'ont prise en France les Commissions financières des deux Chambres n'a jamais été une situation de droit. Celles-ci ne devaient même pas avoir un pouvoir propre de décision, mais une simple mission d'études (2). Leur omnipotence représentait au contraire une situation de fait engendrée par des coutumes néfastes qui sont actuellement mortes et que nous ne voudrions pas davantage voir naître en Egypte.

En fin de compte, si cela est valable pour la proposition tendant à l'institution au sein du Parlement d'une commission particulièrement chargée de la mission du contrôle budgétaire, il est par conséquent et *a fortiori* va-

(1) Chambre des Communes du 4 avril 1917.

(2) V. ALLIX, *op. cit.*, p. 173.

lable pour la proposition de certains parlementaires, tendant à renforcer par un moyen ou un autre le rôle que joue *la Commission des Finances à la Chambres des députés* pour qu'elle devienne un véritable organe de contrôle (1). On doit renoncer à l'une aussi bien qu'à l'autre des deux solutions, si l'on veut vraiment s'adapter aux nécessités vitales de la vie de notre époque avec l'étendue du pouvoir, la simplicité de procédure, et l'urgence de réalisation qu'elles impliquent.

129. — Nous ne devons pas en effet nous laisser égarer par une illusion pareille même émanant de la meilleure volonté de réforme et de progrès. Nous ne devons jamais perdre de vue dans tous nos projets de réforme les deux conditions que le parlementarisme pur considère comme étant des plus fondamentales : donner d'abord au gouvernement le pouvoir le plus large pour assumer seul la lourde charge de la gestion des affaires publiques, et en retour rendre ensuite sa responsabilité devant le Parlement aussi rigoureuse qu'il faut pour qu'il puisse rendre à la nation un compte sévère de sa défaillance ou même de sa simple inertie. Ces deux conditions nous semblent être la pierre angulaire de tout l'édifice parlementaire. En matière financière notamment, elles sont les conditions *sine qua non* du bon fonctionnement du régime. Si nous nous écartons de l'une ou de l'autre, celui-ci commencera fatalement à se dérégler pour aboutir à faillir complètement à ses devoirs primitifs. Or l'institution au sein du Corps législatif d'un organe plus ou moins omnipotent de contrôle n'est évidemment favorable ni au renforcement des pouvoirs mi-

(1) En ce sens, v. l'intervention de M. Abdallah Fikry Abasa, dans la séance de la Chambre égyptienne du 21 juin 1938.

nistériels, ni au renforcement de la responsabilité de ce pouvoir devant l'organe qui doit seul l'exercer et qui est la nation représentée dans son Corps législatif tout entier. Cette institution peut bien au contraire aboutir à l'omission de l'une aussi bien que de l'autre des deux conditions mentionnées, chose qui n'est, surtout après les dernières épreuves du régime parlementaire, souhaitée par personne.

130. — Pour renforcer notre contrôle ultérieur sur l'exécution des dépenses publiques, nous sommes favorables au contraire à l'institution d'un organe judiciaire proprement dit. Plus précisément une Cour des Comptes indépendante à la fois du Parlement et du gouvernement, mais qui sera cependant un organe de renseignement pour le premier et un organe de conseil et de surveillance pour le deuxième, nous semble être mieux placée qu'une Commission de Parlement, pour recevoir tout au moins la mission de préparer le contrôle de celui-ci.

131. — Nous ne voulons pas développer ici le rôle que peut au juste jouer une Cour des Comptes proprement dite comme celle de la France, de la Belgique et de l'Italie, en tant qu'organe de contrôle ultérieur sur les ordonnateurs des dépenses publiques, ni les modalités de son fonctionnement, car cela dépasserait notre but et exigerait une étude toute particulière (1). Nous nous contentons de rappeler ici ce que nous avons signalé à propos de la discussion du problème du renforcement du contrôle préalable, c'est que nous n'admettons pas l'immixtion de la

(1) Nous renvoyons à l'étude bien développée de M. MOUSTAPHA HASSIB, *La Cour des Comptes en France, en Belgique, en Italie et en Allemagne*, Thèse pour l'école libre de sciences politiques, Paris, 1932.

Cour comme c'est le cas par exemple en Belgique ou en Italie, dans un contrôle préventif sur les ministres. Nous n'avons pas à ce propos manqué de remarquer qu'un pareil contrôle peut engendrer une lenteur de procédure parfois exagérée et une entrave souvent excessive à la liberté d'action des autorités administratives chargées de l'exécution du budget (V. *supra*, nos 114 et 117.)

132. — Nous voulons maintenant simplement donner une notion générale sur le fonctionnement d'une Cour des Comptes comme celle de la France et qui n'exerce sur les ordonnateurs qu'un contrôle uniquement ultérieur, semblable à celui que nous proposons pour l'Egypte.

La Cour des Comptes française est une vieille juridiction qui a été instituée par la loi du 16 septembre 1807. Par sa composition (de quatre chambres comme la Cour de Cassation ou la Cour d'Appel), et par son pouvoir de rendre des arrêts *stricto sensu*, elle constitue un organe nettement juridictionnel. Mais par cela même qu'elle relève par cassation du Conseil d'Etat, elle constitue une juridiction du type dit administratif que nous ne connaissons pas encore chez nous.

133. — En ce qui concerne son activité, la Cour des Comptes joue deux rôles différents :

1. — A l'égard des comptables, elle joue en tant qu'organe de contrôle de l'exécution du budget, un rôle juridictionnel proprement dit. Elle vérifie les comptes du Trésor des « comptables principaux (caissier payeur central, trésoriers-payeurs généraux...) » ; et rend à l'égard de ceux-ci des arrêts de *quitus* par lesquels ils sont déclarés quittes envers le trésor, ou des arrêts qui les déclarent *en avance*, ou *en débet* à l'égard du trésor, suivant les cas. Ces arrêts

sont définitifs, sauf recours en révision devant la Cour même, ou en cassation devant le Conseil d'Etat pour violation de la forme ou de la loi.

2. — Mais ce qui nous intéresse particulièrement ici c'est son rôle à l'égard des ordonnateurs et non plus des comptables. A leur égard la *Cour des Comptes* ne joue qu'un rôle purement administratif et non plus juridictionnel. C'est le rôle de sa quatrième chambre instituée par une loi du 13 août 1936, art 21. L'objet de ce rôle administratif c'est de donner aux ordonnateurs son avis, ou de leur signaler les irrégularités et erreurs qu'elle découvre. Elle utilise pour cela la connaissance qu'elle a des comptes des comptables qu'elle a vérifiés. Ce contrôle administratif a été développé grâce à la création dans son sein d'un *Comité Supérieur de Contrôle financier* qui a pour mission principale de coordonner les travaux des comités de contrôle auprès des différents ministères. Le Comité est composé pour moitié de membres de la Cour et de l'inspection des finances, et pour l'autre moitié d'agents du ministère, plus le contrôleur des dépenses engagées avec voix consultative. Il se réunit sous la présidence du premier président de la Cour et admet les présidents des comités des ministères intéressés avec voix consultative. Le Comité représente pour la Cour, d'une part un organe de centralisation du contrôle, et d'autre part un procédé d'information très précis.

La Cour a dans ses mains trois procédés différents de contrôle sur les ordonnateurs : les déclarations de conformité, les référés et le rapport annuel.

En ce qui concerne les *déclarations de conformité*, la Cour en rend chaque année trois générales : a) La première porte sur les opérations de gestion. Elle résulte de la comparaison du compte général de l'administration des

finances avec la comptabilité des opérations en denier ; b) La deuxième résulte de la comparaison entre la comptabilité comptable et administrative ; c) Et la dernière résulte de la comparaison entre la comptabilité administrative centralisée par le ministre des Finances et celle adressée chaque mois à la Cour par les contrôleurs des dépenses engagées. Elles sont toutes publiées au *Journal Officiel*.

Elle rend également des déclarations individuelles ou spéciales de conformité qui résultent de la comparaison entre les comptes individuels et les résumés généraux.

En ce qui concerne les *référés*, ce sont des observations que la Cour a pris l'habitude d'adresser aux divers ministres pour leur signaler les infractions qu'elle a constatées dans leur gestion. Reproduction de ces observations est envoyée à la direction du budget et du contrôle financier. Elles ne comportent en principe aucune sanction, mais cela n'empêche pas que les ministres aient l'obligation de répondre aux *référés* à eux adressés dans les quatre mois. Leurs réponses sont provoquées et examinées pour chaque ordonnateur, par le *Comité du Contrôle financier* auprès de son ministère.

De leur côté les ministres doivent adresser au ministre des Finances, avant l'ouverture de la session ordinaire des Chambres législatives, un exposé des mesures qu'ils ont prises et des réformes qu'ils ont accomplies, ou sont en voie d'accomplir, pour donner satisfaction aux observations de la Cour. 300 *référés* environ sont annuellement adressés aux départements ministériels par la Cour. On leur compare parfois les communications que le parquet général peut également leur envoyer.

En ce qui concerne enfin le *rapport public*, c'était dans son origine un moyen de renseigner l'Empereur Napo-

léon I^{er} lui-même. « Et surtout faites en sorte que je sois informé de tout. L'Empereur relégué au fond de son palais ne peut savoir que ce qu'on veut bien lui dire. » Il est porté tous les ans au Chef de l'Etat. Il constate les irrégularités les plus importantes que la Cour a pu relever, les référés qui ont été refusés par les services administratifs, et enfin les vues de réforme que propose la Cour. Il doit être, dit l'art. 18 de la loi du 12 mars 1936, déposé sur le bureau des Chambres législatives en même temps qu'il est présenté au Président de la République. Il doit également, établit l'article 21 de la loi du 2 mai 1938, être publié au *Journal Officiel* (1).

Le contrôle exercé par la *Cour des comptes* sur les ordonnateurs représente en vérité, ainsi que le constate M. Allix, « une œuvre capitale... et une véritable leçon de science budgétaire » (2). Mais il ne faut pas pourtant en exagérer la portée. Car si la Cour peut par son rôle administratif sur les ordonnateurs intervenir plus ou moins efficacement dans le contrôle de l'exécution du budget, et généralement dans l'administration financière du pays, son rôle s'arrête là. Elle n'a aucune décision à prendre, ni aucune sanction à infliger à l'ordonnateur fautif. Elle n'a en d'autres termes que le rôle essentiel d'un organe de critique et de publicité en vue de préparer le contrôle de

(1) Pour le détail sur le rôle de la Cour des Comptes française, v. : ALLIX, *op. cit.*, p. 370 et s. — STOURM, *op. cit.*, p. 571 et s. — TROTBAS, *op. cit.*, p. 134 et s. — LANZAC, *Droit et pratique budgétaires de l'Etat français*, p. 221 et s. — E. PARVERIN, *La Cour des Comptes et le contrôle des dépenses publiques*, *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1921. — CULTRU, *La réforme de la Cour des Comptes. L'extension de ses attributions administratives et politiques*, Thèse Paris, 1923.

(2) ALLIX, *op. cit.*, p. 425.

l'organe qui doit exercer le véritable contrôle ultérieur et qui est le Parlement.

Or n'a-t-on pas toute raison de croire qu'une Cour plus ou moins semblable à celle-ci puisse assumer en Egypte, mieux qu'une commission législative, l'entreprise de préparer le contrôle ultérieur du Parlement ? Ne possède-t-elle pas tout au moins sur cette dernière les avantages de l'impartialité, de la compétence, et par conséquent du respect qu'elle inspire ; caractères indispensables à tout organe digne d'assumer la haute charge du contrôle financier de l'Etat ?

Mais en fin de compte quel que soit le perfectionnement des institutions de contrôle, elles restent incapables de garantir par elles seules la bonne gestion des finances de l'Etat, si elles ne concordent pas avec le perfectionnement des règles qui dominent l'organisation de la responsabilité de ceux qui en ont la haute main. D'ailleurs nous allons aborder immédiatement cette dernière question en étudiant dans une troisième et dernière partie de la présente thèse les problèmes relatifs à la responsabilité des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.

TROISIÈME PARTIE

**De la responsabilité des Ministres
comme ordonnateurs des dépenses
publiques.**

CHAPITRE PREMIER

De la responsabilité politique des Ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques (1).

SECTION I

DES ORIGINES DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DE NOS MINISTRES DANS LEUR RESPONSABILITÉ DISCIPLINAIRE.

134. Les ministres n'étaient dans leurs origines que simples hauts fonctionnaires. — 135. Ils étaient soumis dans leur gestion financière à la compétence disciplinaire d'une Haute Cour administrative. — 136. Certains croient encore dans son existence juridique. — 137. Nous n'y croyons pas.

134. — La première Constitution qui a reconnu en Egypte le principe de la responsabilité politique des ministres devant une Chambre élue, c'était celle élaborée les 7 et 8 février 1882 sous l'impulsion d'Arabi Pacha. Pourtant jugée à l'époque comme étant trop libérale, cette Consti-

(1) V. sur la responsabilité politique des ministres : CLOS, *De la responsabilité des ministres*, thèse Paris, 1886. — CRAYSAC, *De la responsabilité des ministres*, thèse, Bordeaux, 1892. — COMBES DE LESTRADE, La responsabilité ministérielle en droit comparé, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1908, p. 424. — GIGOUX, *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875*, thèse Dijon, 1898. — SÉGARD, *De la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875*. — EL SHORBAGUI, *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et les Chambres Hautes*, Thèse Lyon, 1932. — VANDE VELDE, *De la responsabilité du pouvoir exécutif au point de vue politique et pénal de la Constitution de 1875*.

tution ne tarda pas à disparaître avec l'écroulement de son initiateur et à être remplacée par une autre très réactionnaire, celle du 19 mai 1883. Cette dernière revint à la doctrine classique de considérer les ministres comme de simples hauts fonctionnaires de l'Etat sans aucune attribution politique, nommés et révoqués comme les autres fonctionnaires par acte du Président du Conseil, devant qui seulement ils étaient responsables.

135. — C'est donc normal que sous un pareil régime les ministres aient été déclarés, en matière d'exécution des dépenses publiques, disciplinairement responsables devant une juridiction administrative, au même titre que les chefs d'administration ou les autres hauts fonctionnaires. A cet effet un décret du 19 février 1887 stipulait dans son article premier que « Les ministres, les chefs d'administration ou tous autres hauts fonctionnaires qui auraient ordonnancé des paiements pour des dépenses engagées par eux, en dehors des crédits alloués ou opéré des virements entre les chapitres du budget sans une autorisation préalable du Conseil des Ministres, ou pris des mesures contraires aux lois et règlements en vigueur, pourront être tenus à en répondre devant une Haute Cour administrative ».

Ladite *Haute Cour* devait se composer du premier ministre comme président, des autres ministres, d'un Conseiller khédivial et du Conseiller financier comme membres. Elle devait juger sans appel d'après son intime conviction, sans être astreinte aux règles déterminées en matière de preuves. Elle pouvait prononcer la révocation ou le blâme du prévenu et avait à constater sa responsabilité civile. Mais son jugement n'avait rien à voir ni avec l'action civile, ni avec l'action pénale contre le condamné,

actions qui pouvaient cependant être intentées devant les tribunaux de droit commun. Le ministre traduit devant la Haute Cour était déclaré sans droit de démissionner avant le prononcé de l'arrêt (V. art. 127 à 131 du chapitre deuxième du Code financier).

En effet, la *Haute Cour administrative*, quoique la plus importante, n'était pas la première juridiction administrative qu'on eût établie dans le pays. Depuis qu'Ismaïl Pacha en avait conçu l'idée à la fin de son règne, et jusqu'à l'élaboration de cette Cour on peut en citer deux autres : le Conseil créé par le décret du 23 avril 1879 et celui créé par le décret du 22 septembre 1883. Mais il est pour autant certain qu'aucune de ces juridictions n'avait jamais chance de fonctionner. Elles restaient toujours lettres mortes (1).

136. — Maintenant on se demande si cette *Haute Cour administrative* doit être considérée comme ayant encore une existence juridique qui puisse un jour être mise en œuvre, ou si elle doit être considérée comme ayant été tacitement abrogée par l'entrée en vigueur de la Constitution parlementaire du 19 avril 1923. La première opinion a quelquefois été soutenue par certains juristes (2).

Ceux-ci considèrent en effet qu'il n'y a pas de contradiction entre les textes de la Constitution et le statut de ladite Cour. La *Cour spéciale de Justice* instituée par les articles 66 à 71 de la Constitution pour juger les infractions de droit commun commises par les ministres pendant l'exercice de leurs fonctions (v. *infra*, n° 152) ayant un objet

(1) V. EL BARKOUKY, *Les rapports du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif en Egypte*, thèse Paris, 1925, p. 46.

(2) V. EL ARABY BEY, *Brochure sur l'administration centrale en Egypte*, Le Caire, 1937, p. 16 (en arabe).

complètement différent de celui de la Haute-Cour qui ne connaissait que de certaines infractions administratives bien déterminées, la première ne doit pas être considérée comme ayant supprimé la seconde. Au contraire, celle-ci subsiste et reste en vigueur du moment que son existence peut être mise « en harmonie avec les principes de liberté et d'égalité garanties par la Constitution », condition exigée par l'article 167 de la Constitution pour la continuation de tout acte législatif accompli dans le passé.

137. — Pourtant il nous semble que tout au moins en ce qui concerne la compétence de ladite Cour sur les ministres, l'opinion contraire doit l'emporter. Cette *Haute Cour administrative* ne doit plus connaître des infractions commises par les ministres pendant l'exercice de leurs fonctions. Si elle n'a pas été expressément supprimée par la Constitution ni par des lois ultérieures, elle doit être considérée comme ayant été supprimée par l'institution du régime parlementaire lui-même. Il nous paraît que l'existence d'un organe qui peut exercer sur les ministres un pouvoir disciplinaire quelconque, pouvant aller jusqu'à les renvoyer complètement sans que le Parlement ait donné son opinion préalable, est en contradiction manifeste avec l'essentiel des principes du régime parlementaire, énoncés par les articles 61 et 65 de la Constitution. Ceux-ci soumettent la stabilité ou le retrait des ministres, considérés dans leur ensemble ou individuellement, à la seule volonté de la Chambre des députés à l'exclusion de tout autre organe. Même le jugement d'un ministre devant la *Cour Spéciale de justice* prévue par l'art. 66 et s. de la Constitution ne peut avoir lieu que sur un acte d'accusation de la Chambre.

A cet effet, l'article 66 est trop clair pour y insister. Il

s'exprime aussi nettement que possible : « La Chambre des Députés a seule le droit de mettre les ministres en accusation pour toute infraction par eux commise dans l'exercice de leurs fonctions. » Aucune distinction n'est établie entre les infractions relatives aux dépassements des crédits prévus par le décret du 19 février 1887 portant institution de la *Haute Cour administrative*, et celles qui seront prévues par la loi spéciale qu'annonce l'art. 68 de la Constitution. Pour *toutes* les infractions par eux commises pendant l'exercice de leurs fonctions, c'est la Chambre qui a *seule* le droit de les mettre en accusation. Or il est évident que ce n'est pas le cas devant la *Haute Cour* de 1887 où c'est le Conseil des Ministres qui devait prendre l'acte d'accusation (art. 129, chapit. 2 du Code financier).

Plus flagrante encore est la contradiction entre la composition de la *Haute Cour* et les principes d'une Constitution parlementaire comme la nôtre. Ces principes n'accordent pas en effet au premier ministre une autorité sur ses collègues, semblable à celle qu'exerce un chef administratif pouvant présider un conseil disciplinaire pour blâmer ou même renvoyer ses subordonnés. Une pareille conception si elle était compatible avec le régime non parlementaire de l'époque où notre *Haute Cour* a été créée, ne peut plus être mise en honneur maintenant, alors que les ministres, avec leur président inclus, sont déclarés sur un pied d'égalité responsables individuellement et solidairement devant un seul et même organe qui est la Chambre des députés. Cela sans mentionner l'intervention dans cette composition d'un élément administratif tel que le Conseiller financier, complètement hétérogène avec les principes dominants de notre régime, et qui du

reste a disparu depuis que son poste fut supprimé en 1935.

D'ailleurs dans une importante affaire de dépassement de crédits, celle de *Bute-House*, accomplie par Ziwar Pacha en 1925 (v. *supra* n° 107) le Parlement n'a même pas essayé de recourir à la précédente procédure. Au contraire la Chambre a voté une motion dans laquelle elle a regretté « l'absence d'une prescription constitutionnelle qui rend passible d'une juste pénalité toute infraction de cette nature », tout en invitant le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour « établir la pénalité qu'encourt un ministre qui prend un engagement grevant le Trésor non prévu par le budget ou non autorisé par le Parlement ».

De son côté, le gouvernement dans son projet de loi de 1930 « établissant les cas de responsabilité des ministres non prévus par le code pénal » et qualifiant de concussion certains cas de dépassement de crédits, n'a désigné comme organe compétent d'appliquer les peines prévues, que la Cour Spéciale de justice établie par la Constitution, et qui est la seule compatible avec elle (v. *infra* n° 159).

En résumé, il nous est permis de croire que la responsabilité disciplinaire à laquelle étaient soumis nos ministres n'a plus aucune raison d'être. Elle est simplement à l'origine de la responsabilité politique à laquelle les a soumis la Constitution parlementaire inaugurée en 1923 et dont nous nous occuperons immédiatement.

SECTION II

DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES D'APRÈS LA
CONSTITUTION ACTUELLE.

138. Définition. — 139. De son aspect individuel en Egypte et à l'étranger. — 140. De son aspect collectif en Egypte et à l'étranger. — 141. De ses conséquences. — 142. Elle s'exerce soit devant la Chambre basse seule, soit devant les deux Chambres. — 143. Elle s'exerce également devant l'opinion publique.

138. — La responsabilité politique des ministres est devenue de nos jours le trait caractéristique du régime parlementaire (1). Elle s'exerce devant le Corps législatif ; Chambre des députés seule, ou à la fois Chambre et Sénat. Elle est politique en ce sens qu'elle signifie la survivance d'un désaccord politique entre le gouvernement et les représentants de la volonté populaire, à la suite duquel ce premier doit se retirer du pouvoir. Il n'est pas nécessaire qu'une infraction de quelque genre que ce soit ait été commise, qu'une condamnation de quelque genre que ce soit ait été subie. Il suffit que le gouvernement ait perdu la « confiance » du Parlement pour qu'il doive se retirer.

Cependant, le désaccord de vues entre le gouvernement et le Parlement peut évidemment résulter d'une infraction que le premier a perpétrée, infraction que rien n'empêche d'être de ce genre d'infractions budgétaires que nous avons déjà rencontrées : dépassement ou violation de crédits législatifs dans l'exécution des dépenses publiques. A ce dernier titre la responsabilité politique peut être consi-

(1) V. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, 1924, t. IV, p. 848.

dérée comme une première sanction de la gestion des ministres comme ordonnateurs de dépenses irrégulières.

139. — Le premier aspect de la responsabilité politique des ministres devant le Parlement est un aspect *individuel*. Il est prévu par l'article 61 de la Constitution en ces termes : « Les ministres sont responsables individuellement des actes de leurs départements », et par l'article 65 qui prescrit que si le vote de non-confiance de la Chambre des députés « ne vise qu'un ministre, celui-ci doit se démettre ». La responsabilité individuelle de nos ministres a également son semblable dans les traditions anglaises où Todd déclare que « La Constitution de ce pays fait toujours peser la responsabilité individuelle sur le ministre qui a fait l'acte (1) », dans la Constitution belge (art. 64 et 89) et elle l'avait enfin dans la France parlementaire (art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875).

140. — Le deuxième aspect de la responsabilité politique des ministres réside dans leur responsabilité *collective et solidaire* devant le Parlement. Il est prévu par l'article 61 de notre Constitution ainsi conçu : « Les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre des députés de la politique générale du gouvernement », et par l'article 65 ainsi conçu : « Lorsque la Chambre des députés déclare à la majorité absolue de ses membres n'avoir pas confiance dans le Cabinet, le ministère doit démissionner. » En Angleterre cette responsabilité solidaire n'a ja-

(1) *Parliamentary government in England*, trad. fr., 1900, t. II, p. 173.

Pourtant la responsabilité individuelle des ministres britanniques a été contestée par ANSON, *The Law and Custum of the Constitution*, trad. fr. 1903-1905, t. I, p. 35.

mais été contestée depuis qu'elle fut inaugurée comme dogme constitutionnel en 1711 quand « au cours d'un débat à la Chambre des Lords, dit Todd, il fut pour la première fois déclaré nettement que le souverain ne doit pas être tenu personnellement responsable des actes du gouvernement mais que (selon la Constitution fondamentale de ce Royaume, ce sont les ministres qui sont responsables de tout), en outre, il n'y a pas de prérogatives de la Couronne qui puissent être exemptes de la critique et des avis du Parlement » (1). La Constitution belge, de son côté, la consacre expressément dans son article 63, de même celle de 1875 en France dont la loi constitutionnelle du 25 février 1875 disposait dans son § 1^{er} : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement. »

141. — La responsabilité politique des ministres tant individuelle que collective a deux conséquences des plus importantes qui portent également sa confirmation :

La première a été énoncée par l'art. 60 de notre Constitution qui dispose que « Les actes du Roi se rapportant aux affaires de l'Etat n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par le Président du Conseil des Ministres et les ministres compétents ».

La deuxième a été énoncée par l'article 62 qui exige qu'« En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité » et par l'article 48 qui exige que « Le Roi exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire de ses ministres ».

142. — D'après les termes exprès de notre Constitution, la responsabilité politique des ministres ne s'exerce que

(1) *Parliamentary History of England*, volume VI, p. 1038.

devant la *Chambre des députés* (art. 61 et 65). Pour des raisons que nous n'avons pas à discuter ici, le Sénat en est exclu. Il se borne à jouer le rôle d'un élément modérateur entre le gouvernement et la Chambre basse. La même solution est également appliquée en Angleterre, où les Lords étant nommés par la Couronne, les Communes sont seules considérées comme « le reflet sincère de la volonté intelligente du pays tout entier » (1). En France, la question a été longuement discutée entre partisans de la responsabilité devant les deux Chambres (Duguit) (2) et partisans de la seule responsabilité devant les députés (Esmein) (3). En fait il semble que le problème ait été plus d'une fois tranché en faveur de la première solution (4). D'ailleurs, avec le changement complet de la forme politique de l'Etat, la question a perdu son actualité. En Belgique, au contraire, il est établi que la responsabilité politique des ministres s'applique devant les « représentants » aussi bien que devant les « sénateurs » (5).

(1) TODD, *Parliamentary government in England*, t. II, p. 177.

(2) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, Paris, 1924, t. IV, p. 853. — V. en même sens : MOREAU, *Revue de droit public*, p. 79 et s. — CRINAZ, *Revue critique*, 1896 et s. — BARTHÉLÉMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 712) restreignent le droit du Sénat de renverser le gouvernement aux cas exceptionnels qu'exige la défense du régime, de l'ordre public, du crédit ou de la sécurité du pays.

(3) ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, t. II, p. 261 et s. La responsabilité politique seulement devant la Chambre basse a été préconisée par le duc de Broglie dans son ouvrage classique : *Vues sur le gouvernement de la France*, p. 275 et s., et par PRÉVOST PARADOL dans *La France Nouvelle*, p. 112.

(4) Parmi les 95 ministères environ qui se sont constitués sous la troisième république, sept au moins durent se retirer à la suite d'un désaccord avec le Sénat, dont Briand (18 mars 1913), Herriot (11 avril 1925), Tardieu (4 décembre 1930), Laval (16 février 1932), Blum (21 juin 1937).

(5) ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, p. 305.

Force nous est de constater cependant que si le Sénat ne peut renverser un ministère par un vote de défiance, il ne manque pas de moyens pour le contrôler. Il peut toujours questionner, interpellier et enquêter. En plus, il peut, comme le déclare May, « le contrecarrer, rejeter ou mutiler ses mesures et même condamner sa politique » (1).

143. — Mais dans un pays démocratique la responsabilité politique des ministres s'engage également en dehors de l'assemblée législative devant un autre organe qui est, ou plutôt qui devrait être plus apte à renverser les ministres ; cet organe c'est l'opinion publique. Celle-ci a acquis d'ores et déjà la force suffisante non seulement pour constater ou critiquer, mais également et surtout pour condamner. « Lorsqu'en 1848, déclare Cobden, Sir Robert Peel fut informé du renversement de la royauté en France et de la proclamation de la République, il remarqua finement : cela vient de ce que l'on a voulu gouverner uniquement au moyen de la majorité d'une Chambre, sans tenir compte de l'opinion publique en dehors de l'Assemblée (2). »

Somme toute, les moyens par lesquels le pays peut directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, infliger aux ministres une sanction plus ou moins sévère pour la gestion financière irrégulière, ne font pas défaut, tout au moins en théorie. Le ministre qui commet un dépassement de crédits au mépris des principes les plus élémentaires de la Constitution, peut en principe être renvoyé. Le ministère qui assume tout entier la charge d'une pareille infraction parce qu'il l'a délibérée en Conseil,

(1) *Constitutionnal history*, V, I, p. 467.

(2) *Political Writings*, v. 2, p. 232.

parce qu'elle montre les tendances générales de sa politique, ou parce qu'il a consenti d'en endosser collectivement la responsabilité, peut également en principe être renvoyé. Il suffit donc en définitive qu'une infraction soit commise, pour que la sanction intervienne immédiatement. Mais cette éventualité suffirait-elle à nous rassurer?

En effet, la pratique a malheureusement prouvé que la responsabilité politique est encore loin d'avoir réalisé un tel but. En matière budgétaire notamment, elle s'est toujours avérée une sanction des plus platoniques, ainsi que nous le démontrerons à la section suivante.

SECTION III

DE L'INEFFICACITÉ DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES COMME SANCTION A LEURS INFRACTIONS BUDGÉTAIRES.

144. Du défaut de ses applications en matière budgétaire. — 145. Cela s'explique d'abord par son inapplication aux ministres sortis de leurs fonctions. — 146. Une exception à cette règle en Angleterre. — 147. Cela s'explique également par sa soumission aux considérations politiques. — 148. Elle se heurte enfin à une grave objection. — 149. Il faut qu'elle soit suppléée par la responsabilité pénale et civile.

144. — On a pu constater dans la pratique que des infractions aux lois budgétaires, même systématiquement répétées, ne suffisent pas à elles seules à faire perdre au gouvernement la confiance du Parlement et à provoquer son renversement. Pas plus en Egypte qu'en France ou en Angleterre, on n'a jamais vu un ministère tout entier, ou même un ministre isolé, se retirer à la suite d'une opération irrégulière qu'il a accomplie dans sa gestion de dé-

penses publiques. Nous parlons évidemment du cas de la violation de simples règles budgétaires, et non point des cas de malversation ou de concussion qui ne nous intéressent pas pour le moment.

Tout ce qu'on a pu trouver en cette matière, c'est un simple incident qui se produisit en Angleterre en 1873, quand le *Paymaster General*, fut l'objet d'un vote général de censure par la Chambre des Communes pour un dépassement de crédits d'un million de livres. Mais il faut noter que le *Paymaster General* ne fait pas partie du Cabinet britannique. Il n'est que le chef suprême des comptables du Trésor, qui tout en résidant à Londres assume la responsabilité de la régularité de leur gestion. Son cas ne peut par conséquent être considéré comme une application proprement dite de la responsabilité politique des ordonnateurs.

En réalité, il n'est pas difficile d'imaginer les raisons qui paralysent complètement la responsabilité politique des ministres, la rendant incapable de sanctionner leur gestion irrégulière comme ordonnateurs de dépenses publiques.

145. — En tête de ces raisons vient le fait que les irrégularités de la gestion budgétaire ne sont habituellement découvertes qu'un assez long temps après leur perpétration. Les organes de contrôle ne sont généralement pas en mesure de les signaler au Parlement avant la fin de l'exercice, une fois que les comptes définitifs sont établis par l'administration. Plus souvent encore ces irrégularités ne parviennent à la connaissance du Parlement qu'au moment où il vote la loi portant le compte définitif de l'exercice écoulé. Le résultat c'est que, ou bien les parlementaires ne s'y intéressent pas, ou bien, quand ils s'y intéressent, ils cherchent le ministre qui en est l'auteur,

et ils ne le trouvent souvent pas. Celui-ci vient de sortir de ses fonctions et cela grâce à l'instabilité ministérielle, phénomène actuellement caractéristique du régime parlementaire.

Quand M. Herriot a visité l'Egypte en l'hiver 1938, il a observé que le malheur de la France est dans l'instabilité^h de ses ministères et celui de l'Egypte dans l'instabilité de ses Parlements, mais comme l'a remarqué à juste titre un de nos députés (1), nous avons les deux malheurs à la fois : l'instabilité de nos ministères et l'instabilité de nos Parlements. Depuis l'avènement du régime parlementaire, il y a près de dix-neuf ans, nous pouvons compter au moins vingt ministères, soit à peu de chose près la même proportion qu'en France où on peut compter quatre-vingt-quinze ministères environ qui se succédèrent pendant les soixante-dix ans de la troisième république !

146. — Or l'engagement de la responsabilité politique des ministres ne se conçoit que pour le temps qu'ils sont encore au pouvoir. Une fois qu'un ministre défaille a quitté son portefeuille, il n'y a évidemment plus lieu pour le Parlement de poser à son égard la question de confiance qui n'aurait d'autre sanction que celle qui a été déjà acquise par son départ. Nous ne possédons pas en effet une mesure relative au système de la responsabilité politique des ministres semblable à celle reconnue en Angleterre et qui peut aboutir à leur infliger certains effets conséquents de cette responsabilité, alors même qu'ils ne sont plus au pouvoir. Ladite mesure a été établie, à la suite des conclusions de la Commission de Sébastopol (2), par

(1) M. ABDEL HACK, séance de la Chambre égyptienne du 27 juin 1938.

(2) Elle fut constituée pour enquêter sur certaines fautes attribuées

une résolution des Communes en 1855. Elle consiste à donner au Parlement le droit de censurer, même après sa sortie des fonctions, l'inconduite d'un ministre en votant une adresse à la Couronne à l'effet de faire rayer son nom de la liste des membres du Conseil Privé ou même à exercer contre lui une action en justice par les procédés normaux. Néanmoins on peut douter qu'une pareille mesure puisse un jour être prise à l'égard d'un ministre pour avoir accompli une simple faute de gestion budgétaire.

147. — Même si par hypothèse l'infraction a été découverte pendant que le ministre était encore dans l'exercice de ses pouvoirs, il y a de grandes chances pour que la responsabilité politique soit paralysée. N'oublions pas qu'elle est soumise aux pures considérations de la politique intérieure des partis et des comités parlementaires. Les véritables intérêts budgétaires de l'Etat n'ont à jouer dans son conflit, qui est essentiellement électoral, qu'un rôle très effacé. En effet, on a peine à supposer qu'un ministre puisse perdre la confiance de la majorité par le seul fait qu'il s'est conduit incorrectement dans sa gestion comme ordonnateur des dépenses publiques : « Vous savez très bien que la justice n'existe pas en politique », criait à ses adversaires un député dans une séance passionnée de la Chambre des députés française (1). Hélas, ce n'est que trop vrai !...

148. — Pour le reste, la responsabilité politique des

à quelques ministres sortis de leurs fonctions, et relatives à la guerre de Russie, qui a pris fin par le traité de Paris, en 1856 (V. TODD, *Parliamentary Government of England*, t. V, v. 175).

(1) M. DUPUY, au cours d'une discussion sur la demande d'une autorisation de poursuite contre le général Boulanger, dans la séance du 4 avril 1889.

ministres comme sanction à leur gestion financière se heurte, même comme simple question d'école, à une grave objection. Si elle peut aboutir pour le grand maximum au retrait du ministre intéressé, elle est absolument incapable de réparer le dommage pécuniaire causé au Trésor par la gestion irrégulière de l'ordonnateur. Ni la censure ni mille blâmes ne seront en mesure de restituer à l'Etat un sou de son déficit ; cela est trop clair pour qu'on ait besoin d'y insister.

Enfin, la responsabilité ministérielle qui est restée chez nous lettre morte en ce qui concerne les violations les plus flagrantes du pacte constitutionnel lui-même, par des ministères peu scrupuleux de ses préceptes, ne saurait l'être que davantage en matière de simples infractions budgétaires. En effet, notre expérience parlementaire a malheureusement démontré qu'un conflit entre le Parlement et le gouvernement peut se résoudre d'une façon plus commode pour le gouvernement par la dissolution du Parlement que par son retrait de pouvoir !...

149. — Nous ne saurions donc pas être partisans de l'opinion de certains juristes comme M. Trotabas (1) et M. de Marcé (2) qui voient que la responsabilité des ordonnateurs des dépenses de l'Etat, à cause de leur gestion, peut se borner à sa phase politique devant les assemblées législatives. Nous croyons, au contraire, que celle-ci étant en matière budgétaire notamment une pure illusion, il faut appliquer aux infractions des ordonnateurs une responsabilité pénale aussi bien que civile, ainsi que nous l'indiquerons aux pages suivantes.

(1) *Précis de science et de législation financière*, 6^e édition, p. 151.

(2) *Contrôle de l'exécution du budget en France et à l'étranger*, p. 110.

CHAPITRE II

De la responsabilité pénale des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.

SECTION I

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES POUR LES INFRACTIONS NON BUDGÉTAIRES.

150. Quelles sont les infractions non budgétaires ? — 151. La responsabilité pénale est incontestée en ce cas. — 152. Elle s'exerce en Egypte devant une Cour Spéciale de Justice. — 153. en Belgique devant la Cour de Cassation. — 154. en France devant une Cour Suprême de Justice. — 155. et en Angleterre devant la Chambre Haute.

150. — Constitue une infraction non budgétaire, tout crime ou délit que commet un ordonnateur pendant l'exercice de ses fonctions et qui peut tomber sous une qualification quelconque du Code pénal. Ce délit peut par exemple être une concussion prévue par l'article 118 du Code pénal égyptien qui incrimine « tout fonctionnaire qui d'une manière quelconque aura fait passer à son compte les deniers de l'Etat, ou facilité une infraction du même genre ». Ce peut être également une corruption prévue par l'article 103 du même Code, s'il a agréé « des promesses faites ou reçu des dons ou présents, pour remplir un acte de son ministère, même juste, ou pour s'abstenir de faire un pareil acte même s'il lui paraissait injuste ». Ce peut être un faux dans un acte public, sanc-

tionné par l'article 211, ce peut être n'importe quel délit commis par un fonctionnaire public pendant l'exercice de ses fonctions ; peu nous importe. Ces délits relèvent du droit pénal et nous ne voulons pas en aborder l'étude ici.

151. — Ce qui nous intéresse essentiellement dans le domaine budgétaire, c'est de faire remarquer ici que les ministres en agissant comme ordonnateurs des dépenses publiques, sont incontestablement soumis comme tous les autres fonctionnaires, aux prescriptions du Code pénal. Ils n'y échappent nulle part. Cela ne soulève pas de difficultés.

S'il y a au contraire des règles auxquelles ils échappent, ce sont celles relatives à la compétence. Car pour des considérations qui tiennent à la crainte de l'influence qu'ils peuvent exercer sur les juridictions ordinaires, on cherche souvent à entourer leur jugement — tout au moins pour les délits qu'ils commettent au cours de l'exercice de leurs fonctions — de garanties spéciales. Ces garanties par conséquent ne sont pas établies dans leur intérêt mais seulement dans celui de la bonne justice.

152. — La compétence particulière à laquelle sont soumis nos ministres inculpés d'avoir commis des infractions dans l'exercice de leurs fonctions, a été prévue par les articles 66 et s. de la Constitution. Le principe fondamental énoncé par ledit article 66, c'est que « la Chambre des députés a seule le droit de mettre les Ministres en accusation pour toutes infractions par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des voix ».

« *La Cour Spéciale de justice* a seule le droit de juger les Ministres pour lesdites infractions. La Chambre nommera parmi ses membres ceux qui seront chargés de soutenir l'accusation devant ladite Cour. » Cette Cour est constituée, ainsi que l'indique l'article 67, « sous la présidence du Président de la plus haute Cour nationale, de 16 membres dont 8 sénateurs désignés par tirage au sort et 8 magistrats égyptiens de cette Cour pris par ordre d'ancienneté ».

Elle applique le Code pénal pour les infractions qui y sont prévues. La Constitution annonce également l'élaboration d'une loi spéciale pour les infractions qui n'y sont pas prévues. Cette loi n'est pas intervenue jusqu'à maintenant (v. *infra*, n° 159). Elle rend les arrêts à la majorité de douze voix (art. 69). Elle règle elle-même sa procédure jusqu'à l'intervention d'une loi spéciale prévue par l'article 70 de la Constitution, mais qui n'est pas intervenue non plus.

Pour le reste, l'article 71 stipule que « le Ministre mis en accusation par la Chambre des députés est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que la Cour Spéciale de justice ait statué sur son cas. La démission du Ministre n'empêche pas l'institution ou la continuation des poursuites ». Et enfin l'article 72 établit que « le Ministre condamné par la Cour Spéciale de Justice ne peut être gracié qu'avec l'assentiment de la Chambre des députés ».

Voilà tout ce qui concerne la procédure spéciale qui s'applique à nos ministres mis en jugement pour ce premier genre d'infractions de droit commun, infractions qu'ils peuvent commettre dans leur gestion financière aussi bien que non financière. Elle a ses semblables à l'étranger.

153. — En Belgique, par exemple, c'est seulement la *Cour de cassation*, Chambres réunies, qui a, d'après l'article 90 de la Constitution, qualité pour les juger. Elle doit être saisie par un acte d'accusation dressé par la Chambre des représentants.

154. — En France, c'est au contraire le Sénat constitué en *Haute Cour de justice* (1) qui était chargé par l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 de juger les ministres. La Chambre des députés exerçait devant lui le rôle d'accusateur. Cette compétence particulière du Sénat constitué en *Haute Cour de justice* avait deux traits caractéristiques :

1. — D'abord elle était facultative, en ce sens que les ministres pouvaient être traduits devant les tribunaux de droit commun, si la Chambre des députés ne voulait pas intervenir pour dessaisir ceux-ci.

2. — Deuxièmement, d'après la théorie qui a prévalu dans la pratique (affaire Malvy, 1918), le Sénat constitué en *Haute Cour de justice* possédait un pouvoir d'appréciation très étendu pouvant aller, jusqu'à incriminer des

(1) V. sur le Sénat français constitué en Haute Cour de Justice : BARTHÉLEMY, *La mise en accusation devant le Sénat du Président de la République et des Ministres*, 1919. — MANDRETTE, *De la Haute Cour de Justice suivant la législation française actuellement en vigueur*, thèse Toulouse, 1891. — BEL, *La responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, thèse Paris, 1899. — PERRIN, *De la responsabilité pénale du Chef de l'Etat et des ministres en France*, thèse Grenoble, 1900. — FAURE, *De la compétence de la Haute Cour de Justice en France d'après la constitution, la législation et les précédents historiques*, thèse Paris, 1901. — CHASTEL, *De la Haute Cour de Justice suivant la législation et la Constitution française actuelles*, thèse Paris, 1909. — CHARTENET, *Du Sénat constitué en Cour de Justice*, thèse Paris, 1918. — ARLÈS, *La responsabilité pénale des ministres dans le droit français moderne*, thèse Montpellier, 1920.

faits qui n'étaient pas qualifiés par le Code pénal. Cette théorie des « délits ministériels » a été soutenue par Esmein et Barthélemy et Duez. Nous aurons à en reparler plus loin.

En tout cas, cette compétence du Sénat à juger les ministres pour les infractions par eux commises pendant l'exercice de leurs fonctions a été supprimée par le changement du régime, et a été confiée par un acte constitutionnel n° 5 du 30 juillet 1940, et par une loi portant la même date, à une autre *Cour suprême de justice* siégeant à Riom et compétente, dit l'article 1^{er} dudit acte constitutionnel, pour juger « les ministres, les anciens ministres et leurs subordonnés immédiats, civils ou militaires accusés d'avoir commis des crimes ou délits dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ou d'avoir trahi les devoirs de leurs charges ».

155. — En ce qui concerne l'Angleterre, il est reconnu depuis la fin du xvii^e siècle que la Chambre des Communes a le droit d'accuser les ministres pour toute infraction qu'ils commettent pendant l'exercice de leurs fonctions, et cela devant la Chambre des Lords. Cette procédure spéciale qui s'appelle l'*Impeachment* n'a pas été appliquée depuis le cas de Lord Malville en 1850. Certains auteurs croient par conséquent qu'elle doit être considérée comme ayant disparu. Cependant Todd n'approuve pas ce point de vue et déclare au contraire que « si dans l'avenir il se produisait un cas d'abus ou de malversation dans les fonctions soit de la part d'un Ministre responsable de la Couronne, soit de tout autre haut fonctionnaire public, et s'il était de gravité suffisante pour justifier une procédure de cette importance, il serait juste de recourir

à cet ancien remède pour rechercher et punir des crimes politiques » (1).

Voilà tout ce qui peut nous intéresser dans notre sujet sur la responsabilité pénale des ministres pour les infractions qu'ils commettent dans leur gestion financière et qui peuvent relever du Code pénal. Les détails de leur procédure entrent plutôt dans les domaines du droit constitutionnel et du droit pénal. S'il y a un fait à souligner ici, c'est que leur responsabilité pénale, dans ce cas aussi bien que dans celui des infractions qu'ils commettent en dehors de l'exercice de leurs fonctions, est un principe partout admis. Evidemment on ne saurait pas accorder aux ministres le droit de malverser ou de détourner les deniers publics par cela seul qu'ils en sont les ordonnateurs. Mais le débat est ailleurs, et le problème qui se pose souvent est plus difficile à résoudre : Faut-il admettre le principe de la responsabilité pénale des ministres non plus pour des infractions qui relèvent du Code pénal, mais pour de simples irrégularités qui relèvent seulement du Code financier et de la technique budgétaire tel qu'un dépassement de crédit ou un mandat fictif non entachés ni de concussion ni de malversation ? Voici le véritable problème qui va nous occuper dans la section suivante.

(1) *Parliamentary Government of England*, trad. fr. de Boucard et Jèze, t. II, 1900, p. 177.

SECTION II

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES POUR DES
INFRACTIONS PROPREMENT BUDGÉTAIRES.

§ 1. — Des solutions du problème en droit positif :

156. En Egypte on ne peut condamner un ministre que pour des délits prévus par le Code pénal. — 157. car la Constitution a exclu la théorie « de délits ministériels ». — 158. Les infractions budgétaires ne peuvent pas par conséquent être punies. — 159. Du projet de loi élaboré en cette matière. — 160. De son insuffisance. — 161. Le système anglais n'admet pas non plus la responsabilité. — 162. Au contraire celui de la France l'admet. — 163. ainsi que celui de la Belgique.

§ 2. — De l'appréciation de cette responsabilité :

164. Elle est critiquée parce qu'elle n'est pas du même caractère que l'infraction. Réponse. — 165. et parce que le pouvoir du ministre est discrétionnaire. Réponse. — 166. On invoque le cas de force majeure. Réponse. — 167. Elle peut assouvir des vengeances politiques. Réponse. — 168. Elle n'est pas pratique et elle est sévère. Réponse.

§ 1. — *Des solutions du problème en droit positif.*

156. — Pour qu'un ministre puisse être mis en jugement pour avoir simplement commis dans sa gestion financière une irrégularité budgétaire proprement dite, un dépassement ou un virement de fonds interdit⁽¹⁾, il faut évidemment l'intervention d'un texte exprès désignant cette irrégularité sous une qualification pénale quelconque et lui appliquant une peine déterminée. A ce point de vue les textes de notre Constitution ne laissent aucun doute. L'article 6 établit aussi nettement que possible qu'« aucune infraction ni aucune peine ne peuvent être établies qu'en vertu de la loi. Les peines ne peuvent être appliquées qu'aux infractions commises postérieurement à la promulgation de la loi qui les prévoit ». La règle est

(1) V. *supra*, nos 101 et 102,

générale, et l'article 68 de la Constitution porte sa confirmation en ce qui concerne les ministres en déclarant à propos de la Cour Spéciale de Justice qu'elle « appliquera le Code pénal pour les infractions qui y sont prévues » et qu'« une loi spéciale établira les cas de responsabilité non prévus par ledit Code ».

157. — Ainsi notre Constitution a tranché expressément une question qui a soulevé beaucoup de controverses en France. Faut-il ou ne faut-il pas appliquer aux ministres traduits devant le Sénat constitué en Haute Cour de Justice la règle *nullum crimen, nulla poena sine lege* pour simples fautes commises pendant l'exercice de leurs fonctions ? En effet, l'opinion qui semble l'avoir emporté c'est que cette dernière règle ne s'applique pas devant le Sénat constitué en Haute Cour de Justice, et que celui-ci peut condamner le ministre traduit devant lui pour toute faute ou fait grave même non prévus au Code pénal. Ce point de vue fondé sur la théorie des « délits ministériels » fut adopté par le Sénat dans son jugement rendu contre M. Malvy le 6 août 1918. Il fut également défendu par Benjamin Constant (1), Esmein (2), et Barthélemy et Duez (3).

Cette théorie des « délits ministériels » tient son origine de la pratique anglaise. Celle-ci représentée par la procédure de l'*Impeachment* donnée à la Chambre des Lords, devant laquelle les ministres sont traduits, un large pou-

(1) *Cours de politique constitutionnelle*, t. II, p. 421.

(2) *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, t. II, p. 288 et s.

(3) *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 881 et s. En sens contraire, V. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, t. IV, p. 495 et s.

voir d'appréciation qui l'autorise à prononcer des peines autres que celles prévues par le Code pénal, pour des fautes autres que celles incriminées par celui-ci.

158. — Une pareille conception ayant été expressément exclue par notre Constitution, il faudrait qu'un texte spécial intervienne, pour pouvoir dire que la mauvaise gestion financière de nos ordonnateurs puisse un jour être pénalement sanctionnée par la *Cour Spéciale de Justice* qui est en principe compétente pour juger les infractions commises par les ministres pendant l'exercice de leurs fonctions (v. *supra*, n° 152). Or le texte exigé faisant complètement défaut, aussi bien au Code pénal que dans des lois ultérieures, on peut affirmer que dans l'état actuel de notre législation, aucune sanction pénale ne peut frapper les simples irrégularités de la gestion budgétaire de nos ordonnateurs.

L'établissement de pareilles sanctions devait en effet être l'œuvre de la loi spéciale que prévoit l'article 68 de la Constitution pour établir à l'égard de ministres les cas de responsabilité non prévus par le Code pénal. Malheureusement ladite loi n'est pas intervenue. Depuis 1925 déjà le Parlement a réclamé vainement son intervention. Dans une résolution votée à propos de l'affaire de *Butehouse* (v. *supra*, n° 107), il a déclaré : « Attendu qu'il s'agit d'une infraction à l'article 143 de la Constitution ; attendu que la Chambre regrette l'absence d'une prescription constitutionnelle qui rend passible d'une juste pénalité toute infraction de cette nature, pour ces raisons la Chambre condamne l'inconduite de Ziwar Pacha et de ses collègues et invite le gouvernement à prendre l'initiative de mesures législatives visant la conservation des droits du pays ; rappelle au Cabinet de tenir sa promesse de sou-

mettre au Parlement un projet de la loi prévue par l'art. 68 de la Constitution et qui établira la pénalité qu'encourt un ministre qui prend un engagement grevant le trésor, non prévu par le budget ou non autorisé par le Parlement. »

159. — Mais il fallut attendre jusqu'en 1930 pour voir naître le projet de loi sollicitée par le Parlement et prévue par la Constitution. Cependant ledit projet n'eut même pas la chance d'être discuté au Parlement ; il était au contraire une des causes qui soulevèrent les difficultés aboutissant à la démission du ministère de Moustapha El Nahas Pacha, qui l'avait élaboré.

Dans son article 3, le projet qui a été élaboré par le gouvernement considère comme actes de concussion et punit de la détention (ce qui se traduit en droit français par la réclusion) ou de l'emprisonnement et d'une amende qui ne sera pas inférieure à L. E. 500, ni supérieure à 5.000, la violation de certains articles de la Constitution d'ordre purement financier qui sont les articles 9, 64, 134, 135 et 136. Parmi ces articles c'est le dernier qui intéresse particulièrement le rôle des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques. Il est ainsi conçu : « Aucune pension ou indemnité, aucun secours ou gratification ne peuvent être servis par le trésor public que dans les limites de la loi (1) ». C'est-à-dire en fin de compte que, tout au moins en ce qui concerne les allocations servies par l'Etat sous

(1) L'art. 9 est au contraire relatif à l'inviolabilité de la propriété individuelle, l'art. 64 défend aux ministres de se rendre acquéreurs ou locataires d'un bien appartenant à l'Etat, ni de participer aux entreprises commerciales et financières, les art. 134 et 135 sont relatifs à la nécessité d'une loi pour l'établissement, la modification ou l'exemption des impôts.

quelque forme que ce soit, les violations des crédits budgétaires devaient être pénalement sanctionnées.

160. — Et ici justement apparaît l'insuffisance du système proposé. Il sanctionne la violation de certains crédits seulement, ceux relatifs aux pensions, indemnités, secours et gratifications, à l'exclusion de certains autres qui sont destinées à payer des dépenses moins régulières comme celles engagées par des marchés de fourniture ou de travaux publics, qu'il laisse impunie. En d'autres termes, il établit des sanctions pénales pour la violation de l'art. 136 précité et non pas pour la violation de l'art. 143 de la Constitution, qui étant plus général, est au contraire à la base des fonctions des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques. Ce dernier article dispose en effet que « toute dépense non prévue au Budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du budget doit être approuvé par le Parlement ». Or la distinction à laquelle aboutit le système proposé entre une violation d'un crédit sciemment accomplie pour accorder une allocation irrégulière d'une part, à celle d'un crédit sciemment accomplie pour effectuer un marché irrégulièrement conclu d'autre part, nous semble dénuée de tout fondement. Cette distinction est d'autant plus arbitraire que la nature, le but, le moyen et le préjudice engendré par les deux genres d'actes irréguliers sont exactement les mêmes. Ainsi le système proposé ne répond nullement au vœu du Parlement exprimé dans la résolution citée plus haut et dans laquelle il a réclamé expressément l'établissement de justes pénalités aux infractions à ce dernier article 143. Les législations étrangères, de leur côté, n'ont pas songé à établir une pareille distinction. Elles ont adopté le principe

de la responsabilité pénale pour toute violation de crédits, ou l'ont refusé systématiquement quel que soit le genre de la dépense irrégulière qui ait été effectuée.

Ce que nous voulons dire, en définitive, c'est que l'état actuel de notre législation ne permet point de considérer les ministres comme étant pénalement responsables de leurs simples infractions budgétaires dans leur gestion comme ordonnateurs des dépenses publiques. A ce point de vue elle ressemble au système anglais.

161. — En ce qui concerne ce dernier, il semble que les principes en vigueur n'admettent pas non plus leur responsabilité pénale pour la matière qui nous intéresse ici. Le Code pénal anglais ne comprend aucune incrimination pour les irrégularités de la gestion ministérielle. La procédure de l'*Impeachment* de son côté, là où il est reconnu être encore en vigueur, semble être réservée pour les cas exceptionnellement graves. En ce sens, Todd remarque que « quand fut faite inutilement la dernière tentative pour mettre en accusation un ministre pour crimes politiques, on a adopté l'usage salulaire (bien qu'il ne soit pas strictement en harmonie avec la théorie de notre Constitution) de considérer la perte du pouvoir et la censure politique comme une punition suffisante des erreurs administratives non imputables à la corruption personnelle ». Et dans un autre endroit, il remarque que la censure politique est par elle seule plus efficace pour les ministres « qui ont justement encouru le mécontentement du Parlement, par leur incapacité, leurs fautes ou leur mauvaise administration » (1).

Parfois pourtant on a cité comme étant en sens con-

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 176 et 177.

traire à celui exprimé plus haut, la résolution votée en 1873 par la Chambre des Communes. Celle-ci porte en réalité que « tout fonctionnaire public qui accomplit une dépense de crédits des dépenses annuelles (*Supplies Services*) en comptant sur la prorogation ou sur la dissolution de la Chambre et avant que cette dernière ait voté la loi annuelle des finances, sera considéré comme ayant commis un crime ». Cette résolution ne saurait en effet être bien comprise qu'en tenant compte des circonstances politiques qui l'ont provoquée. Il s'agit de la révocation en 1873 du ministre Portland, Fox et North, malgré la majorité parlementaire qui le soutenait, chose contre laquelle le parlement devait s'élever et voter la précédente résolution, pour se défendre contre une dissolution éventuelle. Cependant la Chambre fut dissoute, et les services publics marchaient régulièrement malgré l'absence des crédits autorisés par le Parlement, sans que cela engendrât à la charge du gouvernement et de ses fonctionnaires aucune responsabilité pénale. Enfin la majorité de la nouvelle Chambre, étant favorable au roi George III et à son nouveau ministre, William Pitt, vota les crédits nécessaires sans songer à mettre en valeur la résolution de la Chambre défunte.

A l'opposé des systèmes égyptien et anglais il y a ceux de la France et de la Belgique. Ces derniers admettent au contraire le principe de la responsabilité pénale des ministres pour leur mauvaise gestion financière.

162. — En ce qui concerne le système français, il ne laisse aucun doute depuis l'intervention de la loi du 10 août 1922. Auparavant la théorie des « délits ministériels » dont nous avons donné déjà quelques indications (*v. supra*, n° 157) aurait pu aboutir à la même conclusion qu'aujourd'hui.

En effet, l'article 9 § 1 de ladite loi de 1922 stipule expressément qu'« il est interdit à peine de forfaiture aux ministres et aux sous-secrétaires d'Etat... de prendre, sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 7 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ».

Ce texte peut en effet soulever des difficultés en disant « à peine de forfaiture » car « la forfaiture, dit l'art. 166 du Code pénal français, est tout crime commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions ». C'est donc une infraction et non pas une peine (1). Alors lire le texte en ces termes : « il est interdit à peine d'une infraction, par exemple à peine d'un vol », n'aurait pas de sens, comme il est évident qu'une loi qui se borne à dire qu'il y a infraction sans lui désigner une peine quelconque ne dit rien du tout.

Cependant les travaux préparatoires de cette loi de 1922, surtout les rapports de M. Bérenger au Sénat, et les règles qui exigent l'interprétation des textes législatifs de manière qu'ils aient un sens, ont amené les juristes, avec Duguit (2) à leur tête, à déclarer que l'intention du législateur est de dire que le dépassement de crédits sciemment accompli par un ministre est suffisant à lui seul pour constituer le crime de forfaiture, puni de la dégradation civique tout au moins, ainsi que l'indique l'article 167 du Code pénal, pour les cas où la loi ne prononce pas une peine plus grave que celle de la dégradation civique.

(1) V. sur la forfaiture : DONNEDIEU DE VABRES, *Droit pénal spécial*, cours polycopié à l'Institut de Criminologie, 1938-39, p. 212 et s.

(2) *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édit., t. IV, p. 874 et s.

La dégradation civique est une peine infamante, en ce sens qu'elle est une peine accessoire à toutes les peines criminelles. Mais en matière politique, comme il semble être l'intention du législateur en ce qui concerne le crime de dépassement des crédits, elle est une peine principale. Elle entraîne privation des droits politiques, civils et de famille (art. 34 du Code pénal français). Dans tous les cas où la dégradation civique est comme ici une peine principale, l'article 35 du même Code pénal donne au tribunal le droit de pouvoir lui ajouter un emprisonnement correctionnel de cinq ans au maximum. Cet emprisonnement facultatif devient obligatoire en cas de récidive.

Pour le reste tout l'élément moral qu'exige le législateur pour l'accomplissement du crime de dépassement c'est le « *dolus generalis* » ; c'est la connaissance chez l'agent qu'il accomplit un dépassement de crédits. C'est en d'autres termes un délit, disons plus précisément un crime intentionnel, non point d'imprudence ou de maladresse. Peu importe après tout le mobile, c'est-à-dire le but indirect de l'agent qui d'après les règles générales du droit pénal n'a rien à voir avec la qualification des faits. Soulignons simplement qu'il s'agit d'un crime et non d'un simple délit car l'article 168 du Code pénal français dispose expressément que « les simples délits ne constituent pas les fonctionnaires en forfaiture ».

163. — En Belgique on peut également dire qu'en principe les ministres sont considérés comme pénalement responsables de leur gestion comme ordonnateurs. Cela ne découle pas d'une loi spéciale mais de règles de droit public en général. Celles-ci donnent à la Cour de Cassation compétence pour juger les ministres non seulement pour les infractions qui relèvent du Code pénal, mais, comme

l'exprime Orban, du chef de « tout abus de pouvoirs non prévus par le Code pénal, du mauvais usage fait par les ministres de leur autorité, des fautes graves de l'inertie ou des négligences à leur imputer dans leurs attributions.

« Cette responsabilité peut se trouver indirectement engagée par leurs agents auxquels ils auraient donné leur assentiment ou même leurs ordres ou dont ils auraient négligé de prévoir et d'empêcher par une sérieuse surveillance les agissements abusifs et préjudiciables au pays (1) ».

Ce genre particulier de responsabilité s'appelle « la responsabilité d'office ». Elle ressemble à la responsabilité qui découle de la théorie des « délits ministériels » reconnus en Angleterre et en France parlementaire, avec cette différence qu'elle s'exerce ici devant un organe judiciaire proprement dit qui est la Cour de Cassation et non plus devant le Parlement. La Cour doit être saisie simplement par un acte d'accusation émanant de la Chambre des représentants. Elle a un pouvoir souverain d'appréciation « en caractérisant le délit et en déterminant la peine », ainsi que le déclare l'article 134 de la Constitution belge, seulement avec cette restriction que la peine ne pourra dans aucun cas excéder celle de la réclusion et toujours « sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales ».

Alors il est évident que la violation des règles relatives à la gestion budgétaire peut — si le Parlement le décide — aboutir en Belgique à la mise du ministre coupable en un véritable jugement répressif et à lui infliger une peine proprement dite. Mais par cela même qu'elle est soumise

(1) *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 1908, t. II, n° 147.

d'abord à l'appréciation du Parlement, la responsabilité pénale des ministres en tant qu'ordonnateurs peut être plus ou moins confondue avec leur responsabilité politique. Elle se heurterait donc aux mêmes considérations d'opportunité politique et non point de justice qui la rendrait de ce fait également très aléatoire. (v. *supra*, nos 144 et ss.).

Cependant certains auteurs belges comme Orban la considèrent suffisante. Celui-ci croit même que sera superflue l'intervention de la loi annoncée par les articles 90 et 134 de la Constitution pour établir les cas de responsabilité pénale des ministres en ce qui concerne les agissements non prévus par le Code pénal (1). L'intervention d'une loi pareille, croit-il, ne sera, eu égard aux principes actuels, ni nécessaire ni opportune (2).

§ 2. — *De l'appréciation de la responsabilité pénale des ministres pour leurs infractions proprement budgétaires.*

La responsabilité pénale des ministres, à raison de leurs infractions purement budgétaires à l'encontre de leur responsabilité à raison des infractions relevant du Code pénal, n'est pas sans soulever certaines contestations. Le principe de cette première responsabilité — dont l'étude est souvent négligée par les auteurs — a en effet rencontré les critiques suivantes :

164. — Tout d'abord on dit que la violation des règles

(1) *Principes de droit public et constitutionnel*, n° 327.

(2) En effet, une loi, celle du 19 juin 1865 a été élaborée mais elle a été valable seulement pour une année. Dans la session législative de 1869-70, un projet fut déposé au Parlement, mais il n'a pas abouti à raison de la dissolution de celui-ci.

relatives à l'exécution des dépenses publiques, notamment celles qui exigent un crédit préalable à l'accomplissement de toute dépense publique, est une infraction d'un caractère nettement politique, car elle ne touche qu'aux droits réciproques du gouvernement et du Parlement. Etant une infraction politique, elle ne doit par conséquent être sanctionnée que par une peine à caractère politique et nullement par une peine à caractère pénal. En ce sens s'est prononcée la note explicative de notre Constitution de 1930 qui a critiqué l'intention des rédacteurs du projet de loi de 1930 dont nous avons déjà parlé, relatif aux cas de responsabilité des ministres non prévus par le Code pénal, (v. *supra*, n° 158), en déclarant que les agissements incriminés par le projet sont caractéristiquement politiques et que la sanction doit être du même genre que l'infraction. En application de cette conception l'article 69 de la Constitution de 1930, qui a remplacé pour une période de quatre ans environ (1) celle de 1923, venait stipuler que « la Cour Spécialé de Justice appliquera le Code pénal ou les lois relatives aux infractions particulières aux Ministres. Ces lois ne pourront toutefois édicter une peine autre que la déchéance temporaire ou définitive des droits civiques ».

Ce point de vue nous semble être dénué de tout fondement soutenable. La distinction entre infractions politiques et non politiques ou de droit commun, tire sa raison d'être de la volonté du législateur, et non point de la nature des infractions elle-même. Le législateur peut désigner librement le caractère de chaque infraction. Il le fait non pas pour soustraire les infractions du genre dit po-

(1) Du 22 octobre 1930 jusqu'au 30 novembre 1934.

litique à toute intervention répressive, mais simplement pour lui appliquer certaines sanctions spéciales, qui tout en étant aussi répressives, entraînent des conséquences particulières en ce qui concerne les règles de la compétence, de l'extradition, de l'exécution de la peine... etc... Sa liberté dans ce domaine est incontestée. La preuve est donnée par le changement de la qualité de la même infraction d'une législation à l'autre et d'une époque à l'autre.

Donc du moment que le législateur désigne pour une infraction quelconque une peine de droit commun, certainement cette infraction devient par cela même une infraction du genre dit non politique assujettie aux règles générales du droit pénal. Le cas échéant l'argument ne sera en définitive qu'un retour à notre question primitive. Faut-il ou non qualifier de pénales les infractions budgétaires proprement dites !

165. — Mais si la critique qui tient au caractère des faits attribués au ministre n'avance à rien, les autres ne nous semblent pas être plus heureuses. Parmi elles on doit citer ensuite celle qui tient au caractère particulièrement discrétionnaire des actes accomplis par le ministre dans sa gestion des dépenses publiques. Or demander à quelqu'un de rendre compte devant une justice quelconque de sa gestion discrétionnaire, c'est-à-dire de son pouvoir de choisir librement l'attitude à suivre, aboutira, dit-on, à la suppression de ce pouvoir discrétionnaire, ou plus précisément à son déplacement en faveur de l'autorité qui sera chargée du jugement.

Avec la nouvelle façon de comprendre la signification juridique des actes d'exécution des dépenses publiques comme n'étant nullement distinguables des autres actes

de l'administration au point de vue du pouvoir discrétionnaire qu'ils comportent, cet argument n'a plus sa raison d'être. Nous n'avons pas besoin de revenir sur les explications que nous avons déjà données relativement aux prétendus actes discrétionnaires de l'administration (v. *supra*, n^{os} 72 et s.). Contentons-nous ici d'affirmer encore une fois que les actes d'accomplissement de dépenses publiques ne sont plus considérés — en jurisprudence et en doctrine — comme actes particulièrement discrétionnaires. Mais on considère seulement qu'il y a un certain pouvoir discrétionnaire de l'administration qui existe d'une façon plus ou moins nette dans tous les actes qu'elle accomplit. Ce pouvoir discrétionnaire qui n'empêche pas le contrôle judiciaire ni administratif, ne doit pas empêcher à *fortiori* d'engager la responsabilité pénale de ceux qui assument la charge d'accomplir ces actes. Autrement on aboutirait à confondre le pouvoir discrétionnaire de l'administration avec son pouvoir arbitraire, avec son despotisme.

166. — On invoque également contre le principe de la responsabilité pénale en matière de simples infractions budgétaires l'argument de circonstances de nécessité ou de force majeure. On dit ne vaut-il pas mieux tolérer un dépassement de crédits que de compromettre par la lenteur des formalités certains besoins urgents qui peuvent toucher directement à la défense du pays contre un ennemi, une inondation ou une épidémie ? « Le crédit alloué pour un besoin public, a dit un Garde des Sceaux français, M. Sauzet, est souvent insuffisant, les circonstances, l'intérêt du pays, peuvent exiger qu'il le dépasse et parfois dans de graves proportions. Si l'on suspend au-dessus de lui une épée de Damoclès, cela pourra glacer sa résolution. Il voudra peut-être se renfermer dans le crédit qui lui aura

été accordé et l'Etat pourra en éprouver un grave préjudice car il est des partis qu'il faut savoir prendre à temps (1). » Parfois même « un blâme solennel et retentissant est-il en fait un châtiment assez sévère pour le ministre coupable », a dit également M. Jèze (2).

Mais nous nous demandons si la tolérance des infractions provoquées par de pareilles circonstances doit aboutir fatalement à la tolérance des infractions qui n'ont été provoquées que par l'incapacité, la négligence ou le caprice du ministre compétent ? Nous reconnaissons qu'une distinction doit être établie. Mais elle implique de laisser l'appréciation de circonstances qui ont provoqué la perpétration de l'infraction à la Chambre des députés qui accuse, et à la Cour Spéciale de Justice qui peut, le cas échéant, assumer la mission de juger. Nous croyons en réalité que l'exception de « délit nécessaire », qui sert comme fait justificatif devant les tribunaux de droit commun, peut avec un peu de tolérance (3) servir de même d'abord devant la Chambre et ensuite devant la Cour Spéciale dans le cas où l'accusation par la première a été motivée par des raisons autres que celles de l'équité et de la bonne justice. De cette manière, la difficulté sera résolue et la justice sera rendue sans porter préjudice à l'intérêt général dans le cas où celui-ci serait vraiment menacé sans l'accomplissement de l'opération irrégulière. Comme preuve nous citons cet incident qui a été raconté par un

(1) Cité par VACHEROT, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897, p. 260.

(2) *Science des finances*, p. 182.

(3) Car l'exception de délit nécessaire implique en droit commun l'existence d'un état de nécessité caractérisé par le choix obligatoire entre deux actes également délictueux, ce qui n'est pas tout à fait le cas ici.

ministre des Finances français, M. Laffite, à propos d'une affaire de dépassement : « A cette époque, dit le ministre, la Chambre a reconnu que cette dépense n'était pas régulière, mais elle ne l'a pas blâmée, elle ne l'a pas rejetée, elle l'a admise dans la loi des comptes parce qu'elle a pensé que le ministre avait pu se tromper mais que cependant le ministre en vue d'une grande crise, voyant qu'il pouvait faire un paiement à terme à quatre maisons qui avaient besoin de leurs fonds, pour ne pas augmenter la crise avait pu engager sa responsabilité ; le ministère, je me trompe, c'est le ministre que je veux dire car l'ordonnance, quoique délibérée en Conseil, était contresignée par le ministre des Finances, qui devenait responsable, et ce ministre c'est moi (1). »

167. — Par cette liberté d'appréciation qu'on doit laisser au tribunal compétent pour juger le ministre, il n'y aura pas lieu non plus de dire que la responsabilité pénale en cas de simples infractions budgétaires pourra servir un jour comme un instrument malhonnête des rancunes politiques laissé dans la main de la majorité parlementaire.

En réalité, le danger de voir jamais un ministre, ou plus exactement un ancien ministre, pénalement poursuivi par le Parlement du chef d'une irrégularité budgétaire dans le seul but d'assouvir des vengeances politiques, nous semble pouvoir facilement être écarté. Il est vrai que l'esprit de parti amène souvent les politiciens à être injustes à l'égard de leurs adversaires. Il est vrai aussi que la correction des mœurs parlementaires est une chose très variable d'un pays à l'autre. Mais on peut douter fort qu'un Parlement

(1) Affaire Haïti, Chambre des députés française, le 21 mars 1853.

digne de ce nom s'accommode un jour de pareille petitesse. Par ailleurs le danger de le voir un jour abuser de l'un de ses droits qui doit être considéré comme secondaire à côté de ses autres hautes attributions, ne nous donne-t-il pas à réfléchir sur les avantages du régime parlementaire tout entier ?

168. — Enfin on dit que même si l'on admet théoriquement le principe de la responsabilité pénale des ministres, celle-ci n'aura pas pratiquement une grande chance de jouer. D'abord parce qu'elle implique, selon les règles générales, l'existence d'une intention délictueuse, c'est-à-dire de la connaissance chez l'agent de l'irrégularité de l'acte qu'il accomplit. Or la plupart du temps on peut invoquer devant le tribunal le défaut de cette intention en matière de simples irrégularités budgétaires où l'inobservation et la négligence peuvent facilement servir comme des prétextes dont il est difficile d'établir la fausseté. Ainsi elle ne sera pas capable de frapper les erreurs même les plus graves, les décisions même les plus mal fondées, le gaspillage ou la gabegie qui ne peuvent être qualifiés d'autre chose que d'« une mauvaise habitude de l'administration » (1).

Elle n'aura pas la chance de jouer ensuite, parce qu'elle est très sévère. Le tribunal compétent hésitera beaucoup avant de condamner un ancien ministre à la prison simplement pour ne pas avoir observé les limites des crédits alloués par le Parlement. Une pareille condamnation lui semblera un peu disproportionnée avec la gravité de faits attribués à l'inculpé (2).

En ce qui concerne la première objection, nous n'avons

(1) TROTABAS, *Précis de science des finances*, 6^e édition, p. 150.

(2) V. DUGUIT, *op. cit.*, t. IV, p. 873.

qu'à remarquer tout simplement que la responsabilité pénale — sauf en certains cas très exceptionnels — est incapable par sa nature même de frapper les simples erreurs, c'est-à-dire les faits non intentionnels même les plus graves, et que cette incapacité n'a jamais pu servir de prétexte pour son non-établissement là où l'existence de l'intention délictueuse ne fait pas de doute. Alors pourquoi vouloir l'écarter ici, même dans les cas où la mauvaise volonté de l'administration puisse être établie ? Et enfin qu'elle intervienne, après tout, plus ou moins fréquemment, cela n'a pas d'importance une fois que l'on est d'accord sur le principe même de ce genre de responsabilité.

En ce qui concerne l'objection de la sévérité, elle ne nous semble pas mieux fondée que la précédente. Car le législateur n'est évidemment pas obligé d'établir une peine très sévère. Il peut toujours choisir celle qu'il jugera mieux proportionnée avec les faits à réprimer. Il peut même se borner à une simple peine d'amende proportionnelle à l'énormité du préjudice causé au trésor par la mauvaise gestion de l'ordonnateur et qui ne fera pas par conséquent hésiter trop la juridiction du jugement (1).

Bien plus, il nous semble que l'application de la responsabilité pénale en matière de gestion financière des ministres est d'autant plus facile à concevoir qu'elle se rapporte à l'application d'une peine et non pas à la réparation du dommage causé au Trésor, élément qui est peut-être plus complexe et auquel s'est heurté souvent la mise en jeu effective de leur responsabilité civile, ainsi que nous allons le décrire au chapitre suivant et dernier de notre thèse.

(1) Le système de l'amende proportionnelle a été préconisé par M. ALLIX, v. *infra*, n° 185.

CHAPITRE TROISIÈME

De la responsabilité civile des Ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.

SECTION I

DES PRÉJUDICES PÉCUNIAIRES QU'ENGENDRE A LA CHARGE DE
L'ÉTAT LA MAUVAISE GESTION FINANCIÈRE DES MINISTRES.

169. L'acte irrégulier de dépense reste pourtant valable. — 170. aussi bien quand il est un acte de gouvernement. — 171. un acte d'autorité. — 172. ou même un simple acte de gestion. — 173. Le résultat, c'est qu'il produit tous ses effets à la charge du trésor.

169. — La mauvaise gestion des ministres comme ordonnateurs des dépenses de l'Etat peut — ainsi que nous l'avons signalé au début de notre travail — porter des coups très fâcheux à celles-ci, surtout en ce qui concerne la destruction de l'équilibre budgétaire et à sa suite l'affaiblissement de la confiance publique dans le crédit de l'Etat. Mais il reste à indiquer ici comment le Trésor public reste grevé pécuniairement par l'effet des agissements même les plus irréguliers de ses ordonnateurs. L'acte engageant une dépense publique pris par le ministre en dehors des crédits budgétaires, c'est-à-dire en dehors des limites légales de son pouvoir financier, reste juridiquement valable, au moins dans la plupart des cas, et engendre dans les rapports entre l'Etat et les particuliers toutes les conséquences juridiques qui en découlent, quelle que soit la forme dans laquelle ait été pris ledit acte. Parmi ces conséquences il

y a évidemment l'obligation de l'Etat d'assurer l'exécution de l'acte avec toutes les dépenses qu'il comporte.

Pour bien démontrer cette vérité, il faut remarquer que l'acte administratif pris par le ministre et engageant le patrimoine de l'Etat peut revêtir les caractères soit d'un acte de gouvernement ou de souveraineté, soit d'un acte d'autorité, soit enfin d'un simple acte de gestion.

170. — S'il s'agit d'un acte de souveraineté, en d'autres termes d'un acte régissant les rapports entre les différents pouvoirs publics ou émané de l'Etat en tant que sujet de droit international (1), nos tribunaux ne peuvent même pas y intervenir pour apprécier la validité (art. 16 du règlement d'organisation judiciaire nationale et art. 11 du règlement d'organisation judiciaire mixte) (2). Ces actes restent par conséquent toujours valables et obligatoires pour l'Etat, abstraction faite de l'existence ou de l'absence de fonds nécessaires pour y pourvoir. Cela est incontesté.

(1) D'après notre doctrine et jurisprudence, il semble que ce sont ces deux genres seulement qui représentent les actes dits de souveraineté ou du gouvernement (V. en cette matière ZOHEIR GARRANAH, *L'acte administratif et son contrôle judiciaire en Egypte*, thèse Le Caire, 1934, p. 199). — V. sur la théorie des actes du gouvernement : MICHOD, *Des actes du gouvernement* (extr. des *Annales de l'Université de Grenoble*, 1889). — PAUL DUEZ, *Les actes du gouvernement*, Paris, 1935. — DAUPHINAT, *Des actes de gouvernement*, thèse Nancy, 1898. — LONNÉ, *Les actes du gouvernement*, thèse Paris, 1898. — LE COURTOIS, *Des actes de gouvernement*, thèse Poitiers, 1899. — BRONARD, *De la notion de l'acte de gouvernement*, thèse Paris, 1902. — LAUN, *Les actes du gouvernement*, 1932.

(2) L'art. 16 du règlement d'organisation nationale ne vise en effet que certains actes, seulement des actes de souveraineté à l'exclusion de certains autres, mais notre jurisprudence « en l'absence d'un texte précis sur la matière, jugera sans doute, ainsi que le remarque M. El. Barkouky, qu'aucun recours n'est possible contre les actes de souveraineté ou de gouvernement ». *Les rapports du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif en Egypte*, thèse Paris, 1925, p. 101.

171. — Restent également non moins valables les décisions accomplies par l'administration sous la forme *d'actes d'autorité* et qui ont été prises nonobstant l'absence de tout crédit parlementaire qui leur ait été consacré. Ces actes d'autorité qui « sont accomplis par les fonctionnaires publics dans leur qualité des détenteurs de la puissance publique » (1) échappent également à l'appréciation de nos tribunaux (art. 15 du règlement d'organisation judiciaire nationale, et 11 du R. O. J. mixte). Ils ne peuvent pas être annulés par n'importe quel recours judiciaire quand bien même ils sont pris en violation de lois ou de décrets. Mais à la différence des précédents, les tribunaux peuvent, le cas échéant, prononcer les dommages-intérêts nécessaires à indemniser les particuliers par eux lésés, chose qu'ils ne peuvent pas faire en ce qui concerne les actes de souveraineté ou de gouvernement.

172. — Pour ce qui est enfin des actes pris par l'administration désignés souvent sous le nom *d'actes de gestion* parce que les administrateurs les font, dit M. Berthelemy, « en tant que représentants légaux des personnes administratives, soit pour le domaine privé dont ils ont la garde, soit pour les services publics dont ils ont la charge » (2), ils ne sont que des actes semblables, tout au moins dans leur forme, à ceux accomplis par simples particuliers agissant pour la gestion de leurs propres patrimoines. Les plus courants parmi ces actes de gestion sont accomplis par l'administration sous le nom de marchés de fourniture ou de travaux publics suivant l'objet auquel ils se rappor-

(1) BERTHELÉMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 13^e édition, p. 50.

(2) BERTHELÉMY, *op. cit.*, p. 47.

tent. Pour ces actes nos tribunaux ont, il est vrai, la libre appréciation et peuvent en cas de besoin prononcer leur nullité (1). Mais il semble que les principes dominants ne permettent pas d'en prononcer la nullité pour le seul fait qu'ils ont été accomplis par l'administration sans que cet accomplissement ait été prévu et autorisé par des crédits parlementaires.

Pour bien préciser les principes qui d'après l'opinion prépondérante doivent s'appliquer à ces actes, quand ils ont été faits par l'administration au delà ou sans crédits budgétaires, il faut en effet distinguer entre trois cas différents :

1. — Le cas où l'acte qui implique la dépense irrégulière a été exécuté : par exemple s'il s'agit d'un marché de fourniture les matières qui font son objet ont été fournies par le fournisseur, et le prix a été déjà payé par l'Etat. Dans ce cas il est évident que le trésor a subi la totalité du préjudice. Rien à faire, sauf appliquer à l'opération irrégulièrement effectuée les règles de la comptabilité de fait et demander compte à celui qui a ordonné ou payé la dépense irrégulière.

2. — Le cas où l'acte n'a pas été exécuté. Dans notre exemple, le fournisseur de l'Etat n'a pas encore fourni les matières stipulées, ni l'Etat n'a payé le prix. En ce cas il ne semble pas d'après l'opinion prépondérante soutenue

(1) Peut-être il ne sera pas inutile de noter ici que le bien-fondé de la distinction entre actes de gestion et actes d'autorité est sérieusement contesté en droit français. D'ailleurs la distinction a été abandonnée par la jurisprudence française, notamment à partir de 1873. (V. sur cette matière, WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 2^e édition, p. 56 et s.).

par Michoud (1), Hauriou (2), Boucard et Jèze (3), que l'absence de crédits nécessaires puisse vicier le contrat. Celui-ci subsiste au contraire, absolument obligatoire pour les deux parties.

Par contre, l'opinion inverse s'appuie surtout sur les principes de droit privé relatifs au mandat et qui exigent que le mandant ne soit lié que par les engagements contractés par le mandataire conformément au pouvoir spécial qui lui a été donné (art. 515 et 521 Code civil national, art. 638 Code civil mixte, 1992 Code Napoléon). Or le ministre étant considéré d'après elle comme mandataire de l'Etat, il ne doit pouvoir lier ce dernier que par les engagements qu'il prend conformément au pouvoir qui lui a été conféré par son mandat. Ainsi tout engagement qu'il prend en violation de ce pouvoir, par exemple tout marché qu'il conclut au delà des crédits, ne doit engager que son propre patrimoine à l'exclusion de celui de l'Etat. Pourtant l'idée d'appliquer aux ministres les règles non pas de droit public, mais de droit privé en l'assimilant au mandataire, n'a aucun fondement solide. Nous aurons à la réfuter dans une autre occasion (v. *infra*, n° 177). Alors cette idée mise de côté, il n'y a aucune raison pour que le marché ne soit pas absolument valable, alors même qu'il ait été conclu en dépassement des prévisions budgétaires, et pour qu'il ne produise tous ses effets à l'égard de l'administration, aussi bien qu'à l'égard du particulier

(1) De la gestion d'affaires appliquée aux services publics : *Revue générale de l'Administration*, 1894, t. II, p. 11 et s.

(2) *Précis de droit administratif*, 4^e édition, p. 788.

(3) C'est tout au moins l'opinion qu'ils ont exprimée dans la 2^e édition de leur *Elément de science des finances et de législation financière française*, t. I^{er}, p. 554. Ils ont modifié par là l'opinion qu'ils ont adoptée dans la première édition du même ouvrage, p. 2.

contractant. Donc de deux choses l'une : ou bien le tiers contractant n'a pas exécuté ses obligations et dans ce cas les dommages-intérêts sont dus et la dette de l'Etat n'est pas due selon les règles générales, ou bien le tiers contractant a exécuté ses obligations et dans ce cas les règles énoncées au (3) s'appliquent.

3. — Enfin, se pose le cas où le marché, a été exécuté, mais la dette de l'Etat n'a pas encore été payée. Dans ce cas tout d'abord on n'hésite pas à donner au tiers contractant une action civile contre le ministre personnellement, selon les règles générales concernant la responsabilité des fonctionnaires envers les particuliers.

Ensuite on lui donne une action directe contre l'administration elle-même en réclamation de l'exécution de ses obligations. Cela tout au moins dans le cas où il établit ne pas avoir su — comme d'ailleurs c'est presque toujours le cas — que le marché était conclu par l'administration en violation de crédits budgétaires, et ainsi en dehors de son pouvoir légal (1).

173. — Somme toute, s'il y a une conséquence évidente qu'il nous est permis de tirer de nos indications, c'est que toute opération même des plus irrégulières, accomplie par le ministre dans sa gestion financière, a comme résultat fatal d'engendrer à la charge du Trésor des préjudices pécuniaires certains. Ces préjudices ne sont imputables qu'à la seule mauvaise gestion du ministre, lui-même ordonnateur de l'opération irrégulière. Logiquement donc c'est lui, et non pas les contribuables du Trésor, qui doit en assurer les charges. Il doit ainsi être déclaré pécunia-

(1) V. en ce sens : MICHOD, *op. cit.*, p. 11. — BOUCARD et JÈZE, *op. cit.*, p. 553.

rement responsable à l'égard du Trésor. Il doit lui restituer toutes les sommes que celui-ci a été condamné à payer à raison de sa seule mauvaise gestion. Mais est-ce que les choses se passent de cette manière en l'état actuel de notre droit ? Voilà la question à laquelle nous essaierons de donner une réponse à la section suivante.

SECTION II

DE LA SOLUTION EN DROIT POSITIF DU PROBLÈME DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES MINISTRES ENVERS L'ÉTAT.

§ 1. — De la solution du problème en droit égyptien :

174. Elle n'existe pas à titre accessoire. — 175. De l'opinion qui croit dans son existence à titre principal par application des règles de droit civil. — 176. Nous croyons devoir exclure ces règles. — 177. et chercher la solution dans les rapports de droit public. — 178. qui les déclarent absolument irresponsables. — 179. et qui sont par conséquent peu satisfaisantes aux intérêts financiers de l'État.

§ 2. De la solution du problème en droit étranger :

180. Distinction entre trois genres différents de législations. — 181. En France on approuve expressément cette responsabilité. — 182. ainsi qu'en Angleterre. — 183. et en Belgique.

§ 1. — *De la solution du problème en droit égyptien.*

174. — La responsabilité civile des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques n'est évidemment qu'un aspect de leur responsabilité civile qui peut exister envers l'État. Or celle-ci peut exister soit à titre accessoire à leur responsabilité pénale, soit à titre principal, indépendamment de cette dernière. Du moment donc que la responsabilité pénale fait défaut comme c'est le cas chez nous (v. *supra*, n° 143), on ne peut pas parler de l'existence de la responsabilité civile à titre simplement accessoire.

175. — Mais à titre principal est-ce qu'on peut considérer nos ministres comme étant civilement responsables à l'égard de l'Etat pour tout fait dommageable illicite qu'ils accomplissent ? La réponse affirmative a parfois été donnée. Elle s'appuie sur les principes généraux du droit civil relatifs à la responsabilité délictuelle. Le principe établi par l'article 151 de notre Code civil national et 212 du code civil mixte (art. 1382 Code Napoléon) d'après lequel « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » est une règle générale d'équité et de droit naturel qui s'applique à tout le monde sans distinction entre ceux qui sont des ministres et ceux qui ne le sont pas. Autrement dit, le ministre qui cause par sa mauvaise gestion un préjudice quelconque au Trésor, doit être déclaré obligé de le réparer sans qu'il soit besoin d'un texte spécial le spécifiant. En effet, cette théorie a été soutenue par des juristes éminents comme MM. Boucard et Jèze en ce qui concerne le droit français (1), et MM. Wite Ibrahim et Waheed Raafat en ce qui concerne le droit égyptien (2).

La même réponse peut également s'appuyer sur une autre idée du droit privé, celle de considérer le ministre comme mandataire de l'Etat et tenu cette fois non plus par sa responsabilité délictuelle mais par sa responsabilité contractuelle, de répondre devant l'Etat son mandant « de sa faute lourde et de l'inexécution volontaire de son mandat » et même de sa faute légère si un salaire est convenu (art. 521, § 1 et 2 de notre Code civil national, articles 638

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 1359.

(2) *Le droit constitutionnel* (en arabe), Le Caire, 1937, p. 459 et p. 602.

et 639 Code civil mixte et 1992 du code Napoléon). L'idée de considérer le ministre comme responsable devant l'Etat par cela seul qu'il est son mandataire a été invoquée en France à maintes reprises. A propos de presque chaque affaire importante de dépassement des crédits on l'a vainement soutenue pour servir de fondement au recours en réparation civile proposé contre le ministre défaillant. Cela alors même que des textes spéciaux et très exprès qui dans de pareils cas déclaraient les ministres comme pécuniairement responsables devant l'Etat ne faisaient pas défaut. Cette idée fut soutenue en 1828 à la Chambre des députés française par M. Béranger à propos de l'affaire de la fameuse Salle à manger de Peyronnet (1), elle fut reprise par M. Guichard en 1881 relativement à l'affaire de dépassement de M. Caillaux (2), elle fut défendue par le Garde des Sceaux Humbert en 1882 (3)..., etc. Il n'y a aucune raison qui empêche qu'elle soit invoquée pour aboutir à la même conclusion en Egypte. Le ministre est le mandataire de l'Etat, il est tenu par les principes du

(1) En ces termes : « Qu'est-ce qu'un ministre ? Un mandataire d'un rang très élevé, soumis par sa qualité même à toutes les règles sur le mandat... j'ai prononcé le mot de mandat parce que c'est l'espèce de contrat qui lie le ministre envers le souverain comme envers la nation. »

(2) En ces termes : « Indépendamment de la responsabilité établie par la Constitution, le droit commun suffit pour obliger les ministres à réparer les dommages qu'ils causent à l'Etat par une faute grave. Ils sont soumis comme tous les citoyens aux prescriptions des articles 1382, 1383 et 1992 du Code civil. L'article 1992 oblige le mandataire à répondre de fautes qu'il commet dans sa gestion. Or un ministre est le mandataire du Chef de l'Etat et du Parlement. »

(3) En ces termes : « Suivant moi, disait-il, il est incontestable que quand un ministre a commis une erreur ou une faute grave dans l'accomplissement de son mandat, il doit être déclaré responsable en vertu des principes du droit commun et du droit civil. La base de l'action en responsabilité repose sur l'article 1992 du Code civil. »

droit civil de réparer tout préjudice qu'il cause à ce dernier par sa faute lourde ou même légère.

176. — Cependant nous partageons l'opinion inverse qui veut exclure dans les rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires toute notion basée sur les principes d'équité et de justice de droit civil, ceux relatifs à la responsabilité délictuelle de l'article 151 de notre Code civil (1382 code Napoléon) aussi bien que ceux relatifs à la responsabilité contractuelle de l'article 521 (1992 code Napoléon).

D'abord en ce qui concerne les principes relatifs à la responsabilité délictuelle, ils sont à exclure toutes les fois qu'ils sont en contradiction avec d'autres principes plus spéciaux et particulièrement établis pour gouverner les rapports en jeu. Or dans les rapports entre l'Etat et les Ministres ce ne sont pas les principes de droit privé, aussi généraux qu'ils soient, qui doivent intervenir. Ce sont au contraire seulement les principes de droit public, notamment ceux applicables aux rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires qui doivent gouverner en la matière. Ces derniers principes, ainsi que nous allons le voir, ne sont pas complètement en harmonie avec les premiers. Ils aboutissent au contraire à déclarer les ministres irresponsables envers l'Etat, tout au moins dans l'état actuel de notre législation (1).

Ensuite, en ce qui concerne les principes relatifs à la responsabilité contractuelle, ils ne sont nullement applicables aux ministres. Ceux-ci ne sont à aucun point de vue les mandataires de l'Etat au sens du droit civil. Ici encore il n'est point opportun de vouloir résoudre les rap-

(1) Nous voulons insister ici sur le fait que nous parlons toujours de la responsabilité des ministres envers l'Etat et non pas envers les particuliers. Cette dernière est incontestablement soumise aux règles de droit commun. V. *supra*, n° 172.

ports entre l'Etat et ses fonctionnaires par des solutions inspirées du droit privé. Ce sont seulement les principes de droit public qui doivent s'appliquer. Or ceux-ci n'établissent d'après l'opinion prépondérante aucun rapport contractuel entre l'Etat et ses fonctionnaires. Ils ne reconnaissent pour le fonctionnaire public qu'une situation réglementaire ou légale (théorie statutaire). « Un contrat implique, dit M. Rolland, une opposition d'intérêts entre les personnes en présence. Il implique un débat ou une possibilité de débat. La situation juridique créée est modelée en quelque manière par les parties dont les obligations sont liées les unes aux autres. Lors de la désignation d'un fonctionnaire il n'y a absolument rien de tout cela. Il y a sans doute souvent une manifestation de volonté du fonctionnaire, une manifestation de volonté de l'organe compétent pour l'investiture, mais ces deux manifestations de volonté ne sont pas déterminées l'une par l'autre (1). » A cet effet M. Hauriou, de son côté, n'hésite pas à déclarer qu'« il n'y a pas dans l'opération du recrutement des fonctionnaires, du moins à l'ordinaire, ni les éléments de forme, ni les éléments de fond d'un contrat et, d'autre part, outre le lien réglementaire il y a bien plus qu'un contrat, il y a des liens moraux qui incorporent le fonctionnaire à sa fonction et par là à l'institution administrative » (2).

En droit égyptien la théorie qui semble l'avoir emporté c'est également la théorie réglementaire ou légale ; aucun rapport contractuel entre l'Etat et ses fonctionnaires. Sur cette idée notre jurisprudence est constante (3). Elle a été

(1) *Précis de droit administratif*, 6^e édition, n° 95.

(2) *Précis élémentaire de droit administratif*, 4^e édition, p. 61.

(3) V. Appel national du 21 mai 1903, *Bulletin officiel*, 1904, n° 29, du 14 avril 1914, *Bulletin officiel*, n° 13, du 7 mars 1917, *Bulletin officiel*

également défendue par la doctrine : « L'existence d'un petit nombre de fonctionnaires nommés par contrat à côté de la majeure partie nommée par désignation, dit Abdallah El Araby Bey, indique l'expresse volonté du législateur de rendre statutaire et non contractuelle la situation des fonctionnaires, avec tous les droits et devoirs que comporte cette situation (1). »

177. — Somme toute, les rapports entre les ministres et l'Etat ne doivent nullement être soumis aux règles de droit civil. Il faut fonder leur rapports avec l'Etat sur les règles de droit public (2). Alors est-ce que ces dernières règles permettent de trouver un fondement solide de leur responsabilité civile et pécuniaire envers l'Etat ? Voilà la position exacte du problème.

178. — En effet, les textes de notre Constitution aussi bien que ceux des lois administratives étant complètement muets, peut-on trouver une réponse satisfaisante dans les solutions de la jurisprudence ? Ces dernières sont malheureusement des plus rares, en particulier quand il s'agit de la responsabilité des fonctionnaires non pas envers les particuliers, mais, comme c'est le cas ici, envers l'Etat. Par conséquent notre jurisprudence est loin encore d'être fixée sur une attitude déterminée soit en faveur de

n° 79, du 17 janvier 1918, *Bulletin* n° 40 (tous en arabe). Cependant il faut signaler que de rares jugements ont fondé les rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires sur la notion du contrat de mandat ou de louage de service. — V. Appel national, *Bulletin officiel*, 1922, n° 76, et Appel national, Chambres réunies du 2 février 1922, qui tendait à concilier les deux théories statutaire et contractuelle.

(1) *Eléments de science des finances publiques et de législation financière égyptienne et comparée* (en arabe). Le Caire, 1938, t. I, p. 113.

(2) V. en ce sens EL SAYED SABRY, *Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en Egypte*, thèse Paris, 1930, p. 215.

la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires publics envers l'Etat, soit contre cette responsabilité. Il est vraisemblable cependant qu'elle s'inspirera un jour des solutions de la jurisprudence française dans cette matière, solutions qui lui paraîtront peut-être plus ou moins compatibles avec le système de notre droit administratif.

Alors cette dernière jurisprudence s'est déjà prononcée à plusieurs reprises en faveur de la non-responsabilité civile envers l'Etat des fonctionnaires publics. Et cela dans tous les cas, sauf bien entendu lorsqu'un texte spécial en dispose autrement (1). Ainsi, elle n'applique pas à la responsabilité des fonctionnaires envers l'Etat les mêmes règles qu'elle applique à leur responsabilité envers les particuliers.

En ce qui concerne au contraire cette dernière, la jurisprudence française représentée par le Conseil d'Etat, l'apprécie selon que les fonctionnaires ont commis dans l'exercice de leurs fonctions une faute grave ou une faute légère.

S'il s'agit d'une faute grave qu'on désigne sous le nom de faute personnelle, le fonctionnaire est déclaré responsable personnellement devant le particulier et doit réparer le préjudice qu'il lui a causé.

Qu'il s'agisse au contraire d'une faute légère qu'on désigne sous le nom d'une simple faute ou fait de service, le fonctionnaire est déclaré — sauf disposition contraire — irresponsable personnellement de réparer le préjudice

(1) Conseil d'Etat, 20 février 1885, HUBERT, *Recueil de Conseil d'Etat*, 1885, p. 200 ; 16 décembre 1910, RENARD, *Rec.* 1910, p. 962, 28 mars 1924. — POURSIDES, *Rec.* 1924, p. 357 ; 14 décembre 1934, *Dalloz hebdomadaire*, 1935, p. 120.

qu'il a causé au particulier. Sauf pour ce dernier le recours contre l'administration elle-même.

La distinction est facile à justifier. Elle repose sur l'idée simple de considérer l'administration solidaire avec ses agents tant que ceux-ci ne dépassent pas dans leur gestion les limites tolérées et raisonnables de la faillibilité humaine.

Mais du moment qu'ils les dépassent en commettant une faute particulièrement grave, une faute grossière, ils ne doivent plus être considérés comme ses agents, comme ses représentants. La solidarité entre elle et eux tombe, le cas échéant, de plein droit, et rien n'empêche par conséquent qu'ils deviennent tenus d'en rendre compte et de réparer le dommage qu'ils ont engendré en se laissant entraîner par des caprices et des passions qu'on ne peut plus tolérer sans compromettre les intérêts fondamentaux de l'administration aussi bien que ceux des administrés.

La difficulté ne réside en réalité que dans le choix d'un critérium assez précis pour distinguer les fautes personnelles des simples fautes ou faits de service.

Des définitions ont été données pour les unes et les autres. On cite souvent celle de M. Laferrière d'après laquelle la faute personnelle se distingue par son caractère détachable de la fonction elle-même ; c'est ce fait qu'« elle révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences et non l'administrateur plus ou moins sujet à erreur » (1). On cite également celle de M. Bonnard d'après laquelle la faute du fonctionnaire est personnelle quand elle « peut être appréciée sans qu'il soit nécessaire

(1) Cité par ROLLAND, *op. cit.*, n° 425.

d'apprécier l'acte administratif dans sa légalité ou son opportunité ». Elle est faute de service quand au contraire « son appréciation dépend de l'appréciation de l'acte administratif » (1).

La difficulté est plutôt théorique, car il semble qu'il est moins difficile d'envisager chaque cas particulièrement que de vouloir poser *a priori* une mesure générale de distinction. D'ailleurs cette difficulté n'a jamais fait hésiter la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la valeur de la distinction à laquelle il tient constamment. Elle s'inspire, ainsi que la jurisprudence des tribunaux judiciaires et du tribunal des conflits, de certains critères tirés des définitions citées plus haut.

Maintenant la différence ressort clairement : Quand un fonctionnaire public commet une faute personnelle à l'égard d'un simple particulier, il assume lui-même toutes les conséquences de sa faute. Quand il commet une simple faute ou fait de service, l'administration elle-même endosse toutes les conséquences de la faute de son personnel sans qu'elle puisse se retourner contre ce dernier pour quelque raison que ce soit.

Mais dans un cas comme le nôtre : un ministre étant poursuivi par l'Etat, pour lui avoir causé directement un préjudice direct par une faute quelconque dans son administration financière, la question se pose d'une manière un peu différente. Il ne s'agit plus de la responsabilité d'un fonctionnaire envers l'Etat, comme conséquence de la responsabilité de celui-ci envers un particulier lésé par la faute du fonctionnaire. Il s'agit de la responsabilité

(1) *Précis de droit administratif*, 3^e édition, 1940, p. 139.

d'un fonctionnaire envers une administration lésée *directement* par sa mauvaise gestion. Malheureusement la jurisprudence ne s'est jamais prononcée sur un cas de ce genre. Pourtant la solution ne semble pas pouvoir varier, tant que les principes dominants de droit administratif sont les mêmes, et tant que ces principes impliquent d'après le Conseil d'Etat l'irresponsabilité personnelle des fonctionnaires envers l'Etat, à moins d'un texte spécial et exprès en disposant autrement. Or les dispositions déclarant les ministres français civilement responsables envers l'Etat pour leur mauvaise gestion financière ne faisant pas défaut, le problème est résolu tout au moins dans les textes (v. *infra*, n° 181).

Mais quand le même problème de savoir si les ministres sont civilement responsables vis-à-vis du Trésor pour les fautes par eux commises dans l'exercice de leur rôle comme ordonnateurs des dépenses publiques se pose en droit égyptien, on est obligé de répondre négativement. Nous croyons plutôt que notre jurisprudence, qui ne semble pas avoir encore eu l'occasion de s'arrêter à une opinion déterminée en matière de la responsabilité civile des fonctionnaires publics envers l'Etat, ne donnera pas — en face de défaut de tout texte exprès — une solution différente de celle de la jurisprudence française. Elle hésitera donc beaucoup avant d'établir la responsabilité pécuniaire et personnelle des ministres envers l'Etat. Elle agira ainsi, notamment sous l'impulsion de la ressemblance de principes dominant les deux législations administratives de la France et de l'Egypte. C'est pour cela que certains juristes de chez nous comme Abdallah El Araby Bey approuvent que nous adoptions en matière de la responsabilité de fonctionnaires publics des solutions plus ou

moins inspirées de celles qui ont prévalu en jurisprudence française (1).

Alors est-ce que ce défaut de la responsabilité pécuniaire envers l'Etat de nos ministres peut donner des garanties sérieuses contre tout abus de leur pouvoir en tant qu'ordonnateurs des dépenses publiques ?

179. — En réalité nous sommes incliné à répondre négativement. Nous croyons qu'en matière de gestion financière notamment la responsabilité pécuniaire des agents administratifs — avec les ministres à la tête — devrait être établie chez nous, et cela d'une façon très nette. Cependant ça ne doit pas être le rôle de la jurisprudence. C'est un texte spécial qui devra intervenir dans ce dernier sens. Ce texte ne sera pas une anomalie dans le monde administratif. Il ne fera qu'appliquer aux ordonnateurs les mêmes règles auxquelles sont déjà soumis les comptables et qui les rendent civilement responsables devant l'Etat de toutes leurs fautes sans même établir aucune distinction tirée de leur degré de gravité (v. supra, n° 67). L'appréciation de la gravité de la faute doit simplement être laissée au tribunal compétent comme élément dont il doit tenir compte dans l'évaluation des réparations à payer, en se conformant aux règles générales.

Sans cette solution que nous proposons, on aboutirait à une anomalie frappante. En droit privé, les intérêts de l'Etat en présence des intérêts particuliers leur sont toujours préférés, tandis qu'en droit public les intérêts de l'Etat sont beaucoup moins protégés que ceux des parti-

(1) *Le droit administratif*, Le Caire, 1936, p. 162 et s., et surtout *l'Administration centrale en Egypte*, Le Caire, 1937, p. 18 (tous les deux sont en arabe).

culiers, qui, comme nous l'avons déjà énoncé, sont sérieusement garantis, notamment par les articles 151 et 521 de notre Code civil (art. 1382 et 1992 code civil français). D'ailleurs nous allons donner l'exemple de ce que nous proposons, dans les solutions des législations positives étrangères, car nous serons ainsi mieux placés pour pouvoir discuter ensuite la valeur d'une pareille réforme.

§ 2. — *De la solution du problème en droit étranger.*

180. — On peut répartir les législations étrangères d'après la façon par laquelle elles ont résolu la question de la responsabilité civile des ministres envers l'Etat en trois catégories différentes :

1. — Des législations qui comme celle de l'Egypte n'admettent pas encore en principe la responsabilité civile des ministres envers l'Etat. On peut citer celles de la Hollande, du Portugal et de la Suède, et dans des législations défunctes celles de l'Allemagne impériale et de la Prusse.

2. — Des pays qui admettent la possibilité d'une poursuite civile contre les ministres à raison de leur administration, mais accessoirement à leur poursuite pénale. Celle-ci doit d'abord être exercée pour que celle-là puisse être engagée. Est ainsi établi le système de la Norvège (§ 23 de la loi du 7 juillet 1828 sur la responsabilité des membres du Conseil d'Etat, « Conseil des Ministres », et § 1 du chapitre 26 du Code pénal), de la Grèce (loi du 23 mai 1877), du Brésil (art. 6 de la loi du 25 octobre 1827), de l'Espagne (art. 21 de la loi de comptabilité du 25 juin 1870) et anciennement celui de l'Autriche (art. 6 de la loi du 25 juillet 1867). Le système de l'*Impeachment* d'après la manière dont il est appliqué aux Etats-Unis peut

enfin aboutir à ce même résultat. Car aux Etats-Unis les ministres ne sont que des hauts fonctionnaires responsables devant le Chef de l'Etat, mais la Chambre peut cependant les accuser devant le Sénat. Celui-ci ne prononce, il est vrai, qu'une peine purement politique, telle que la destitution ou l'incapacité d'occuper à l'avenir une fonction publique, mais il est reconnu que dans ce dernier cas le ministre condamné par le Sénat peut être poursuivi devant les tribunaux ordinaires pour l'application d'une peine pénale aussi bien que pour la condamnation aux restitutions et dommages et intérêts.

3. — Enfin il y a la catégorie des pays qui admettent la responsabilité civile des ministres envers l'Etat indépendamment de toute poursuite pénale. C'est le système prédominant en Suisse (art. 2 de la loi du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération), en Roumanie (art. 4 de la loi du 2 mai 1879) et surtout dans les trois pays dont les institutions publiques sont les plus proches des nôtres, la France, l'Angleterre et la Belgique.

181. — En ce qui concerne le système de *la France* (1), il remonte à la Restauration. Auparavant, et surtout sous l'ancien régime, la responsabilité civile des ministres était

(1) Sur la responsabilité civile des ministres en France. : MERLIN, *Etude sur la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat. Revue critique de législation et jurisprudence*, 1890, p. 463. — MOREAU, *La responsabilité civile des ministres. Revue de droit public*, 1896, p. 320. — ROUSSEL, *De la responsabilité pécuniaire des ministres, Revue de droit public*, 1897, p. 385. — VACHEROT, *La responsabilité civile des ministres. Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897, p. 251. — DASTEIL, *De la responsabilité civile des ministres en matière de dépassement des crédits*, thèse Toulouse, 1899. — SARRAZIN, *De la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat*, thèse Bordeaux, 1901.

complètement confondue avec leur responsabilité pénale (1).

C'est seulement la loi du 25 mars 1817 qui a inauguré une construction indépendante et distincte de leur responsabilité civile. En effet, les articles 151 et 152 de cette dernière loi établissaient le principe d'après lequel « ils (les ministres) ne pourront sous leur responsabilité dépenser au delà de ce crédit. Le ministre des Finances ne pourra sous la même responsabilité autoriser les paiements en excédent que dans les cas extraordinaires et urgents ». Puis les textes vinrent se multiplier en ce même sens. On cite à cet égard l'art. 69 de la Charte de 1830, l'art. 9 § 2 de la loi du 15 mai 1850 et même l'art. 6 § 1 de la loi Constitutionnelle du 25 février 1875.

Depuis 1920 déjà on reproduit dans toutes les lois annuelles des finances un texte ainsi conçu : « Il est interdit aux ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les articles... et qui ne résulteraient pas de l'application des lois antérieures ou des dispositions de la présente loi. Les ministres ordonnateurs et le ministre des Finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre des dispositions ci-dessus (2). »

La loi sur *le contrôle des dépenses engagées* du 10 août 1922 de son côté, après avoir prévu l'obligation de se conformer aux crédits budgétaires, a déclaré aussi nettement

(1) V. L'influence de cet état de choses dans la Constitution de 1791 (titre III, chapitre II, section IV, art. 5 à 8) dans la loi du 27 avril 1791 et la loi du 10 vendémiaire an IV.

(2) V. par exemple l'art. 253 de la loi de finances du 16 avril 1930, et l'art. 116 de la loi de finances du 28 février 1934.

que possible que « les ministres et sous-secrétaires d'Etat et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus ».

Plus récemment encore, un décret-loi du 24 mai 1938 a, dans son article 1^{er}, stipulé que « les ministres ne peuvent sans engager leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ni décider aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit ».

Par conséquent il est hors de doute que les ministres français sont déclarés civilement responsables devant le Trésor de toute dépense irrégulière qu'ils accomplissent. Duguit les considère responsables alors même qu'ils ont pu obtenir du Parlement des crédits supplémentaires pour pourvoir à ces dépenses, pour cela seul que l'allocation desdits crédits a été donnée à la suite d'explications incomplètes ou erronées (1).

Mais il est pour autant certain que la mise en jeu effective de la responsabilité civile des ministres s'est toujours heurtée à une grave difficulté, celle de trouver la Cour compétente de la prononcer.

A propos d'une importante affaire de dépassement de 179.865 fr. commise en 1827 par un garde des Sceaux, M. de Peyronnet, pour construire une fameuse salle à manger au ministère de la Justice, Place Vendôme, la Chambre des députés a invité le gouvernement « à exercer devant les tribunaux une action en indemnité contre l'ancien ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable ». Cependant la poursuite n'a pas eu lieu car le préfet de la Seine,

(1) *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, t. IV, p. 863.

chargé d'exercer l'action au nom de l'Etat, n'a pas encore trouvé une juridiction compétente pour ce genre de poursuites !

Egalement à l'occasion d'une célèbre affaire de dépassement, celle accomplie par M. Caillaux, qui en transportant la Cour des Comptes à l'aile nord du Palais des Tuileries, a dépassé de huit millions et demi environ les prévisions du Parlement, la même chose se répéta. Le Parlement invite le gouvernement le 22 juin 1881 à poursuivre le ministre responsable, et le préfet de la Seine fait le geste de chercher la juridiction compétente et ne la trouve pas !

La même chose s'est également produite à propos de l'affaire de dépassement accomplie par M. Buffet, ministre de l'Intérieur, — malgré l'opposition formelle du Parlement, — pour pouvoir organiser un train spécial jusqu'aux frontières de l'Espagne à Don Carlos. La Chambre invite le gouvernement, le 25 mars 1889, à poursuivre, et celui-ci ne peut rien faire faute d'une juridiction compétente. Les tribunaux civils et les tribunaux administratifs refusaient tour à tour de connaître de pareilles poursuites :

— Les tribunaux civils invoquaient le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires.

— Les tribunaux administratifs représentés par le Conseil d'Etat déclaraient ne pouvoir être saisis qu'à la suite d'un arrêté de débet et d'une contrainte administrative. Or les arrêtés de débet et la contrainte administrative ne peuvent être décernés que contre les comptables, les entrepreneurs, les fournisseurs et autres personnes nanties de deniers publics à l'exclusion des ordonnateurs (1).

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, t. I^{er}, p. 672 et 673.

— Quant à la Cour des Comptes, sa juridiction est restreinte aux comptables. Elle n'a sur les ordonnateurs que le droit de leur adresser des observations et de faire des déclarations de conformité (1).

Ainsi se multiplièrent — d'ailleurs sans aucun résultat — les projets tendant à résoudre le problème de la compétence en l'attribuant à l'une ou à l'autre de deux juridictions (2), et cela au moins jusqu'à l'intervention de la loi du 10 août 1922.

Depuis l'entrée en vigueur de cette dernière loi on est sûr au moins d'une chose. Le dépassement de crédit ayant été déclaré crime punissable, l'action civile peut être intentée accessoirement à l'action pénale quand celle-ci est portée devant les tribunaux de droit commun (quand au contraire l'action pénale pouvait encore être intentée devant le Sénat constitué en Haute Cour de Justice, il semble d'après Duguit que l'action civile ne pouvait pas être intentée accessoirement à la première (3).

Pour le reste le problème de la compétence reste encore controversé. Certains juristes comme MM. Esmein (4) et Laferrière (5) croient que ce problème reste en suspens et qu'aucune juridiction ne peut encore être désignée comme compétente. Mais la majorité des au-

(1) V. *supra*, n° 133.

(2) V. le projet de M. Bozerain, Chambre du 8 novembre 1894, celui de M. Gauthier de Clagny, Chambre du 1^{er} juillet 1895, celui communiqué par le Conseil d'Etat à la Commission des Finances de la Chambre le 16 octobre 1897, celui de MM. Klotz et Benoist, Chambre du 19 mars 1930..., etc.

(3) *Op. cit.*, t. IV, p. 875. — V. *contra* LAFERRIÈRE, *Juridiction et contentieux*, 2^e édition, p. 672 et 673.

(4) *Op. cit.*, t. II, p. 298.

(5) *Traité de la juridiction administrative*, p. 672-673.

teurs représentée par MM. Duguit (1), Berthelémy (2) et Barthelémy et Duez (3) n'approuve pas cette conclusion et croit que le problème de la compétence est d'ores et déjà résolu même d'après les principes généraux de droit public.

« Sans doute, dit Duguit, les tribunaux judiciaires sont incompétents d'apprécier la légalité d'un acte administratif, mais ils ne sont point incompétents pour apprécier un fait détachable de leur acte administratif. Or, ici précisément, ce fait existe : c'est l'engagement des dépenses sans crédits ou au delà des crédits. — Mais, dit-on, c'est une faute administrative et le tribunal judiciaire n'est pas compétent pour apprécier la faute administrative. Ce n'est pas exact. L'intérêt de la distinction entre la faute administrative et la faute personnelle consiste en ce que la faute personnelle seule entraîne la responsabilité de l'administrateur. Mais ici, en admettant qu'il y ait une faute administrative, cette faute, d'après une disposition expresse de la loi, entraîne la responsabilité de l'administrateur, elle est traitée comme une faute personnelle ; elle est séparée par la loi elle-même de l'acte administratif ; elle peut donc être appréciée par les tribunaux judiciaires. »

Enfin il remarque à bonne raison que, « de deux choses l'une, ou bien le fait n'est pas détachable de l'acte administratif, l'ordonnancement, alors pourquoi le Conseil d'Etat ne serait-il pas compétent ? Ou bien au contraire il est détachable de l'acte administratif et les tribunaux judiciaires sont alors certainement compétents. Dans tous

(1) *Op. cit.*, t. IV, p. 867 et 868.

(2) *Droit administratif*, 10^e édition, p. 82.

(3) *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 707.

les cas il y a des juges... Je ne puis admettre que dans un pays civilisé et organisé il y ait un litige qui puisse rester sans juge ».

MM. Barthélemy et Duez déclarent également de leur côté qu'« il est inadmissible de dire qu'il n'y a pas dans notre organisation une juridiction pour un procès. Si aucune juridiction spéciale n'est désignée, l'action doit être portée devant la juridiction de droit commun : le tribunal de première instance » (1).

Mais la question de compétence, d'une manière ou d'une autre résolue, peut-on croire que tout obstacle qui empêchait dans le passé la mise en jeu effective de cette responsabilité ait été enlevé ? « Au fond, répond M. Hauriou, le grand obstacle à sa réalisation efficace gît dans les mœurs politiques (2) ». Or, ces mœurs viennent de recevoir un changement presque total. Aboutira-t-il à changer profondément l'état des choses actuelles au point de vue de la responsabilité civile des ministres ?

182. — La question de la responsabilité civile des ministres envers l'Etat n'a pas trouvé une solution moins favorable en Angleterre qu'en France. Elle ne fait pas, il est vrai, l'objet d'un texte spécial, mais il est reconnu en droit anglais que les rapports entre les fonctionnaires publics et l'Etat sont organisés de la même manière que les rapports entre simples particuliers, soit en ce qui concerne les règles de fond, soit en ce qui concerne les règles de compétence et de procédure (3). Anson déclare à cet effet que « la personne qui sur un tel ordre commettrait un délit

(1) *Op. cit.*, p. 707.

(2) *Précis de droit administratif*, 4^e édition, p. 400.

(3) DICEY, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, édition française, Batut et Jèze, chap. XII, p. 284.

civil ou un crime serait justiciable des tribunaux ordinaires, même sa qualité de ministre de la Couronne ou de fonctionnaire attaché à un ministère du gouvernement ne la soustrairait pas à la juridiction de ces tribunaux » (1).

On n'hésite pas par conséquent à déclarer que si un ministre britannique est un jour poursuivi du chef d'une opération irrégulière dans sa gestion financière, les tribunaux ne reculeraient pas devant sa condamnation aux restitutions et réparations pécuniaires du préjudice qu'il a apporté au Trésor.

Mais au point de vue pratique le Parlement n'a jamais pris l'initiative d'une pareille poursuite et on a toutes les raisons de douter de l'intervention à l'avenir de cette initiative. Cela ne revient pas à la tolérance ou à l'insouciance du Parlement, mais revient en vérité à ce fait que la charge de l'accomplissement de l'opération des dépenses ne pèse pas pratiquement sur le ministre parlementaire lui-même, comme elle pèse sur certains autres officiers financiers, *The Accounting Officers*. On a rencontré dans une page précédente le rôle de ces officiers (*supra*, n° 120). Ceux-ci sont des agents nommés par la *Trésorerie* justement pour endosser la responsabilité de l'ordonnancement. Ils sont tantôt les chefs permanents du Ministère, qui ont effectivement le service des ordonnancements. Tantôt, ils sont des officiers qui, sans présider les services d'ordonnancements, ont qualité d'apposer leur contre-seing à toute ordonnance. Pour couvrir leur responsabilité ils ont le droit, avant de contre-signer, de faire des observations écrites à l'ordonnateur, et, le cas échéant, au chef parlementaire du service.

(1) *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, traduction française Boucard et Jèze, t. II, p. 54.

183. — *En Belgique* également le principe de la responsabilité civile des ministres pour leur administration des finances publiques est incontesté. Cette responsabilité peut d'abord être engagée accessoirement à leur responsabilité pénale qui découle, ainsi que nous l'avons démontré, des principes généraux du droit public. Mais, et surtout, elle peut être engagée indépendamment de celle-ci par une action principale. Cela fait l'objet de certains textes spéciaux, comme l'article 18 de la loi du 15 mai 1845 sur la comptabilité de l'Etat, et qui dispose : « Les ordonnateurs sont responsables des paiements mandatés par eux, contrairement aux lois et règlements d'administration », ainsi que du règlement général pris en exécution de la loi ci-dessus et qui dispose que « tout double emploi dans les dépenses, tout paiement opéré indûment entraîne la responsabilité de l'ordonnateur. » Or on déclare que la responsabilité visée par les précédents textes est la responsabilité civile, car ces textes prévoient également la possibilité pour l'ordonnateur de recourir, dans le cas où il a été condamné, contre ses agents ainsi que contre les personnes qui ont touché les sommes indûment ordonnancées et payées.

C'est toujours la Cour de Cassation qui est compétente pour connaître de cette responsabilité civile ainsi que de la responsabilité pénale (1). Elle doit toujours être saisie par une réquisition de la Chambre des représentants (2).

Et maintenant la question qui saute aux yeux c'est de savoir s'il nous faut ou s'il ne nous faut pas imiter les solutions de ces pays et introduire chez nous la responsa-

(1) Cour d'Appel de Bruxelles, affaire Paisicrisie le 24 mai 1843.

(2) ORBAN, *op. cit.*, t. II, p. 312.

bilité civile des ministres envers l'Etat, spécialement en ce qui concerne leur gestion financière, comme principe général et dominant de notre droit public ? La réponse dépend en effet de l'appréciation de la valeur de cette dernière façon d'envisager les choses, d'après les auteurs des pays mêmes qui l'ont adoptée. C'est ce qui fera l'objet de notre troisième et dernière section du présent chapitre.

SECTION III

DE L'APPRÉCIATION DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES MINISTRES COMME SANCTION A LEUR ADMINISTRATION FINANCIÈRE.

184. De l'objection qui tient à l'énormité des réparations à exiger du ministre fautif. Réponse. — 185. De l'objection qui tient à ce que les ministres n'accomplissent pas eux-mêmes les opérations irrégulières. Réponse. — 186. De l'objection qui tient à la nature politique des fonctions ministérielles. Réponse. — 187. Des objections qui ont déjà été invoquées contre leur responsabilité pénale. Réponse. — 188. Des partisans de cette responsabilité.

En réalité, partout où le principe de la responsabilité civile des ministres a trouvé droit d'asile, il a été conçu d'abord et surtout pour sanctionner leur gestion financière. Il ne passe pas sans soulever des objections qui peuvent d'ailleurs expliquer, à un certain degré, son inertie chronique, là même où sa valeur est incontestée comme règle juridique obligatoire.

184. — L'objection qui nous semble être la plus importante parmi celles qui ont été adressées contre la responsabilité civile des ministres en cas d'irrégularité de gestion budgétaire, c'est la prétendue disproportionnalité complète entre la légèreté de la faute qui a été commise par l'ordonnateur, et l'énormité des réparations à exiger de

lui. Voici un dépassement qui se chiffre par des millions de francs et voici un ministre peu fortuné qui doit les payer de sa propre poche, alors qu'il n'a peut-être commis qu'une petite faute d'inobservation ou de calcul. Cela aboutirait évidemment à une injustice choquante car la réparation civile doit être proportionnée non seulement à la gravité du préjudice mais également à la gravité de la faute qui l'a engendrée, ce qui n'est nullement le cas ici. Or cette injustice entraînera des conséquences des plus néfastes pour l'Etat :

1. — D'une part on éloignera par cette grave menace d'appauvrissement les hommes compétents et capables de remplir honnêtement les fonctions ministérielles. N'acceptera plus d'être ministre que toute personne n'ayant rien à compromettre, à l'espoir de tout gagner. Lamartine, le grand poète français, avait un jour l'occasion d'invoquer cet argument contre une proposition tendant à renforcer leur responsabilité civile : « Prenez garde, disait-il en 1835 à l'Assemblée générale, vous allez faire une loi tellement comminatoire que les fonctions publiques deviendraient l'épreuve la plus redoutable que puisse subir un citoyen. Si elle venait à passer, la famille des hommes d'Etat n'aurait pas une nuit de sommeil. Vous n'aurez plus de ministres, à moins que ce ne soient des hommes perdus de dettes ou insensés... Jamais je ne voterai une pareille loi qui fait croire au dedans et au dehors que nous sommes un peuple sans probité, sans garantie morale, qui ne peut pas trouver sept hommes purs dans son sein (1). »

2. — D'autre part, même si on trouve des hommes attirés

(1) Cité par VACHEROT, *Revue politique et parlementaire* 10 août 1897.

quand même par le prestige des fonctions ministérielles, ceux-ci ne manqueront pas de moyens pour mettre leurs fortunes à l'abri des exigences éventuelles du Trésor. « Ne peut-on placer ses biens sur la tête de sa femme ? Est-il si difficile depuis la multiplication des valeurs au porteur de dissimuler sa fortune (1) ? » Ainsi la responsabilité sera paralysée. Elle sera non seulement injuste mais également peu pratique.

3. — Et surtout la réparation sera minime. Les fortunes des ministres — notamment en ce moment — sont peu élevées. « Car pour l'honneur de l'espèce humaine, a dit Rossi, il faut croire que si un ministre se ravale jusque-là, il le fera pour des sommes considérables. Eh bien ! quelle réparation pourrez-vous obtenir d'un ministre qui a dilapidé des millions (2) ? »

En effet, la solidité de cet argument ne se voit que dans le cas où les sommes dont on réclame la restitution au ministre sont si énormes qu'elles deviendront vraiment disproportionnées avec la faute commise, et qu'il y aura ainsi une injustice capable d'engendrer les conséquences fâcheuses que nous venons d'énumérer. Alors que là où les sommes réclamées sont peu importantes, un pareil argument perd sa raison d'être. Par contre, là où elles sont vraiment énormes on ne manque pas de moyens juridiques pour les réduire au minimum et avec elles la valeur de l'argument invoqué.

Or une dépense, aussi irrégulière soit-elle, doit certainement être d'une manière ou d'une autre profitable pour l'Etat. Comme l'Etat n'a pas plus que quiconque le

(1) VACHEROT, *op. cit.*

(2) *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 378.

droit de s'enrichir injustement aux dépens des ministres, déduction du montant du profit doit donc être faite sur la totalité de cette dépense irrégulière. Le ministre ne doit ainsi payer que la différence qui sera évidemment beaucoup moins considérable que pourraient le croire les partisans de cette première objection.

Duguit n'hésite pas à donner au ministre dans un pareil cas le droit d'intenter contre l'Etat une action en enrichissement sans cause *in rem verso* par laquelle il obtiendra selon les règles générales le remboursement du montant de l'enrichissement indu. L'action de l'Etat contre lui et son action contre l'Etat pourront toujours selon les principes généraux être réunies en une seule, et la déduction sera opérée d'office par le même tribunal (1).

Bien plus, certains juristes comme Michoud, Boucard et Jèze, appliquent au ministre en état de gestion budgétaire irrégulière les règles relatives à la gestion d'affaire et lui accordent non seulement une action de *in rem verso* par laquelle il réclame exclusivement le montant de l'enrichissement de l'Etat, mais une action de gérant d'affaires par laquelle il peut réclamer, selon les règles générales, le montant intégral des dépenses nécessaires et utiles (2). Car le ministre en accomplissant une dépense irrégulière, c'est-à-dire en franchissant les limites de son pouvoir légal, doit au moins pouvoir être considéré comme un administrateur de fait, et bénéficier ainsi des règles de droit civil applicables aux gérants d'affaires. Hauriou admet également cette solution tout au moins dans le cas

(1) *Op. cit.*, t. IV, p. 868 et 869.

(2) MICHOD, De la gestion d'affaires appliquée aux services publics, *Revue générale de l'Administration*, 1894, t. II, p. 5 et s. — BOUCARD et JÈZE, *op. cit.*, p. 555.

où la dépense irrégulière n'a pas été effectuée malgré la défense formelle du Parlement (1).

Pour le reste, certains juristes comme Allix, ont recours à un autre procédé pour réduire au minimum la charge des réparations incombant éventuellement au ministre. En effet, celui-ci propose non pas la mise intégrale à la charge de l'ordonnateur, de l'opération irrégulière, mais plutôt une amende dont le tarif serait dégressif, et fixé dans la proportion combinée du préjudice causé au trésor et des émoluments de l'agent. Une pareille solution, quoique assez pratique, a sur les précédentes le désavantage de rapprocher beaucoup la réparation pécuniaire d'une amende pénale (2).

D'ailleurs, même si l'application de l'une ou de l'autre des mesures ci-dessus laisse malgré tout à la charge du ministre défaillant des sommes relativement énormes, cela ne nous semble pas être une raison valable pour qu'il en soit complètement dispensé. Depuis quand l'énormité des réparations exigées, ou l'insolvabilité de l'agent qui en est responsable, ont pu servir de prétexte pour échapper aux préceptes de la justice et de l'équité ? Même si le patrimoine du ministre ne peut pas acquitter la totalité de la somme nécessaire pour réparer le préjudice dont le Trésor public a été la victime, cela ne diminue en rien la valeur de la poursuite civile. « Ici comme dans toute l'organisation de la responsabilité ministérielle, ce qu'on cherche à atteindre ce n'est pas tant le résultat immédiat et direct du paiement d'une somme d'argent à l'Etat,

(1) *Précis de droit administratif*, 3^e édition, p. 830, dans la quatrième édition notre auteur fait abstraction de cette condition (p. 794).

(2) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1927, p. 380.

qu'un effet plus éloigné et d'une nature préventive : empêcher les ministres de commettre des fautes dans la crainte d'exposer leur fortune personnelle », ainsi que le remarque à juste titre un auteur français (1).

Quant à cette idée dont Lamartine était partisan et suivant laquelle la sévérité de la sanction aboutirait au manque d'amateurs pour la fonction ministérielle, elle nous paraît plutôt chimérique. La désertion des emplois publics, même les moins importants, est un phénomène qui s'est produit très rarement dans l'histoire. Elle ne s'est vue qu'aux jours de la décadence de l'Empire Romain quand les fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt étaient tenus de le payer sur leurs fortunes personnelles en cas de retard ou de défaut de paiement de la part des contribuables. Ce résultat ne saurait jamais se produire dans notre cas. Le pouvoir ministériel a des attrait bien légitimes pour tous les hommes. Il n'y a pas une personne compétente, honnête et résolue à agir correctement qui refuserait un portefeuille sous la menace d'une responsabilité de quelque genre que ce soit.

185. — Une objection d'un autre genre se fait également valoir contre la responsabilité civile des ministres. On dit qu'elle est injuste parce que ce ne sont pas les ministres eux-mêmes qui effectuent dans la pratique la totalité des opérations des dépenses. A raison de leurs préoccupations multiples, les ministres ne peuvent évidemment pas assumer eux-mêmes la charge d'examiner personnellement tout acte d'ordonnancement pour l'apprécier non seulement au point de vue de l'opportunité mais également au

(1) CLOSS, *La responsabilité des ministres*, thèse Paris, 1885, p. 230.

point de vue de la régularité. Le résultat est qu'ils exposeraient leur fortune pour des fautes qui ne sont pas les leurs, et pour quelle raison ? Parce qu'on veut par une fiction redoutable leur faire assumer du moment de leur investiture la responsabilité des actes qui ont été accomplis par des milliers de fonctionnaires qu'ils n'ont pas choisis, qui leur sont inconnus et qui ont pu s'inspirer de motifs autres que les leurs ! Un Garde des Sceaux français, M. Sauzet, s'est exprimé ainsi : « On dira qu'il (le ministre) peut les surveiller mais c'est impossible : ses affaires sont trop multiples, ses auxiliaires trop nombreux, il aura parfois dépassé son crédit sans l'avoir su et même sans avoir pu le savoir (1). »

En réalité cet argument n'a un semblant de solidité qu'en théorie. Pratiquement on a constaté que les plus flagrantes des violations budgétaires ne peuvent s'accomplir que par l'ordre et sous l'inspiration du ministre lui-même. Il n'y a presque pas une seule opération irrégulière d'un peu d'importance qu'on n'ait pas attribuée en Egypte aussi bien qu'en France à l'initiative personnelle et directe d'un ministre déterminé (2). Cela s'explique facilement. Ce ne sont certes pas les petits qui osent passer outre aux lois et règlements. Ce sont seulement les grands qui en ont l'audace.

Du reste le système du contrôle sur les dépenses publiques doit permettre, et souvent il le permet, de mettre le ministre au courant de son administration financière. Les

(1) VACHEROT, *op. cit.*, p. 260.

(2) Les affaires des départements, De Peyronnet, Caillaux, Buffet en France (v. *supra*, n° 181) et Ziwâr Pacha en Egypte (v. *supra*, n° 106) en sont la preuve.

Chefs de la Comptabilité chez nous, les Contrôleurs de dépenses engagées en France, *The Accounting Officers* en Angleterre, et les organes de contrôle judiciaire là où ils existent, n'ont d'autre mission que de signaler au ministre compétent, dans un moment convenable et avant qu'elle puisse être consommée, toute irrégularité de gestion. S'il y a donc malgré tout des irrégularités qui ne parviennent pas à la connaissance de celui-ci, cela ne signifie autre chose qu'un dérèglement quelque part dans la machine de contrôle, et dans ce cas c'est uniquement la réparation de cette dernière qu'il faut envisager.

Pour le reste, est-ce que l'impossibilité pour le ministre d'être au courant de tous les détails du fonctionnement administratif de son département empêche qu'il en assume cependant la totalité de la responsabilité politique ? Eh bien ! pourquoi en parlant de la responsabilité civile pense-t-on autrement ?

186. — N'est pas plus soutenable que les précédentes l'objection qui se base sur ce qu'on appelle la nature particulière de la fonction ministérielle. C'est en vérité une vieille idée qui a été exprimée précisément à propos de la responsabilité financière des ministres, par le Marquis d'Audiffret, qui considère que « le rôle supérieur qui leur est confié les place dans une sphère exceptionnelle, dans une région bien plus élevée dont on ne saurait les faire descendre sans occasionner à la société des dommages beaucoup plus graves que les préjudices matériels dont on tenterait d'indemniser le Trésor » (1). Autrement dit, les ministres, n'étant que des hommes proprement poli-

(1) *Le système financier de la France*, t. III, p. 287.

tiques, ne doivent être soumis qu'à une responsabilité politique.

Que les ministres soient des hommes politiques, cela nous ne le contestons pas. Mais il est pour autant certain qu'ils sont également des fonctionnaires. A côté de leurs fonctions comme dirigeants politiques de leurs départements, ils ont un rôle proprement administratif à jouer. Rien n'empêche par conséquent qu'ils assument à côté de leur responsabilité politique devant le Parlement, une responsabilité administrative semblable à celle qu'assument devant l'Etat certaines catégories des fonctionnaires publics.

Ce qui nous amène à cette conclusion, c'est la situation spéciale des ministres comme hauts surveillants de l'administration financière générale du pays. Or cette administration doit être entourée de garanties particulièrement rigoureuses. Cela revient à l'importance capitale et exceptionnelle que représente pour l'Etat son bon fonctionnement. Le législateur lui-même a senti ce vif besoin, mais malheureusement il ne lui a donné application qu'en ce qui concerne les subordonnés et non pas les chefs. A l'égard des premiers, les comptables qu'on appelle chez nous les « Sarrafs », des garanties très sérieuses ont été prises. Ils sont responsables devant l'Etat de toutes leurs fautes de gestion même sans établir aucune distinction de gravité entre les unes et les autres. Leur responsabilité est solidement garantie par des cautionnements qu'ils doivent fournir au Trésor et par des privilèges établis en faveur de celui-ci sur leurs propres patrimoines (v. *supra*, n° 67). Mais quand on arrive aux chefs, aux ministres, on oublie totalement ces soucis bien légitimes et on commence par contester l'opportunité de l'établissement de leur respon-

sabilité. Pourtant Napoléon n'a-t-il pas dit que « dans un gouvernement, ce ne sont pas les petits qu'il faut surveiller, ce sont les grands, c'est vers ces derniers qu'il importe de porter toute son attention » ?

Situation paradoxale donc, en même temps que solution « inélégante et inopérante », ainsi que l'a qualifié à juste titre M. Allix : « plus l'ordonnateur est en faute, et plus le comptable est puni » (1).

187. — D'autres objections qui tiennent enfin au pouvoir discrétionnaire des ministres, aux circonstances de la force majeure, et à la crainte qu'on s'en serve pour assouvir des passions politiques, ont également été adressées contre la responsabilité civile des ministres. Nous les avons rencontrées toutes, en étudiant leur responsabilité pénale. Nous avons démontré à ce moment leur fragilité. Nous n'avons pas besoin d'y revenir ici (v. *supra*, nos 166, 167 et 168).

188. — Mais aucune de ces objections n'a fait sérieusement hésiter les illustres auteurs du droit public français, ni les financiers ni les constitutionnalistes. Tandis que M. Allix approuve avec quelques restrictions l'adoption de cette responsabilité en ce qui concerne les ordonnateurs (2), MM. Boucard et Jèze ne reculent pas de leur côté à se demander : « La conséquence logique n'est-elle pas que le Ministre qui est devenu débiteur de l'Etat à la suite d'une violation grave des règles budgétaires, par exemple à la suite d'un dépassement injustifiable de crédits législatifs ou d'une dépense sans crédit — violation pour

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1922, p. 191.

(2) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1927, p. 380 (v. *supra*, n° 184).

laquelle il n'a pas pu obtenir un bill d'indemnité — peut être déclaré en débet par le ministre des Finances et qu'on peut recourir contre lui par voie de contrainte sauf à lui à se pourvoir devant les tribunaux compétents (1) ? »

Parmi les constitutionnalistes, MM. Barthélemy et Duez, tout en reconnaissant que « c'est un idéal qui n'est pas toujours facile à réaliser », considèrent la responsabilité pécuniaire et personnelle des ministres comme une garantie pour le « respect rigoureux de la légalité » (2) qu'ils ont tant réclamé.

Esmein également affirme que « le simple bon sens paraît imposer encore la responsabilité pécuniaire » et que « les règles de droit ne paraissent pas y épargner » (3).

Duguit, rarement d'accord avec Esmein, ne manque pas enfin de déclarer dans des termes aussi nets que brefs : « Que la responsabilité civile des ministres soit quelque chose de grave, ce n'est pas douteux. Mais c'est pour cela précisément qu'il importe de l'affirmer (4). »

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 1372.

(2) *Op. cit.*, p. 803.

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 297.

(4) *Op. cit.*, t. IV, p. 863.

Conclusion.

189. De l'insuffisance du contrôle et de la responsabilité sur nos ordonnateurs. — 190. Les propositions de renforcement ne sont pas de nature à porter atteinte à l'équilibre des pouvoirs. — 191. ni à annihiler la liberté nécessaire à l'administration.

189. — Xavier de Maistre, écrivain ingénieux et spirituel, a dit : « En commençant l'examen d'une question on prend ordinairement le ton dogmatique parce qu'on est décidé en secret... mais la discussion réveille l'objection et tout finit par le doute (1). » Nous voici parvenu au terme de notre étude sur le rôle de nos ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques. Nous y avons rencontré la discussion. Nous y avons également rencontré l'objection. Mais tout au moins, à deux points de vue, le doute n'est plus permis : l'insuffisance du contrôle exercé sur l'exécution de nos dépenses publiques et l'insuffisance de la responsabilité de ceux qui en assument la charge.

Cette double insuffisance aggravée par les pouvoirs financiers très étendus et parfois mal délimités de nos ministres, si elle favorise quelque chose, c'est l'omnipotence complète qu'a prise dans la pratique notre exécutif. Si elle aboutit à quelque chose, c'est au dérèglement fatal de l'appareil financier de l'Etat. Cet état compromettant ne doit pas continuer. Les pouvoirs réciproques du gouvernement et du Parlement doivent être bien délimités. Un contrôle efficace et une responsabilité sérieuse doivent en

(1) V. *Voyage autour de ma chambre*, chapitre xxv, *in fine*.

être les garanties nécessaires. Cela n'a pas besoin d'être affirmé de nouveau.

190. — Mais s'il y a une chose que nous voulons souligner ici, c'est qu'il ne faut pas éviter l'excès de l'omnipotence exécutive pour retomber dans l'excès de l'omnipotence législative : « Le régime parlementaire, a dit le président Poincaré, réserve au gouvernement les honneurs et la responsabilité de gouverner (1). » Le régime parlementaire tient ses origines de l'Angleterre, dit pourtant Leroy-Beaulieu : « Il n'est point de gouvernement absolu où le ministre ait autant de pouvoirs qu'en possède le ministre britannique tant qu'il conserve la confiance de la Chambre (2). » Il ne faut jamais perdre de vue cette vérité. Partout où elle a été oubliée ou méconnue le régime parlementaire ne pouvait que faillir à ses devoirs élémentaires. Cependant elle est aussi essentielle qu'une autre vérité ; c'est qu'on ne doit jamais annihiler les droits légitimes et incontestés du législatif. Donc, un équilibre étroit doit toujours présider à nos tentatives de réforme. Ce qui est le propre des fonctions exécutives doit être maintenu et renforcé pour le seul compte du gouvernement ; et ce qui est le propre des fonctions législatives doit être maintenu et renforcé pour le seul compte du Parlement.

En partant de cette idée, nous avons réclamé le renforcement du contrôle préalable sur l'exécution des dépenses publiques, mais nous avons gardé l'essentiel de ce contrôle à l'administration active elle-même. Nous en avons écarté le Parlement. Car il est de principe reconnu que l'exécution des dépenses publiques et le contrôle préventif sur

(1) *Journal le Temps*, 30 mai 1906.

(2) *Traité de la science des finances*, t. II, p. 62.

cette exécution sont des attributions caractéristiquement administratives.

Mais une fois terminée, l'exécution des dépenses publiques doit pouvoir être appréciée par le Parlement, et même sévèrement condamnée s'il le faut. Cela est un principe également établi du régime parlementaire. Pourtant les modalités en ont été beaucoup discutées. Suffit-il que les ministres en soient politiquement responsables ? Faut-il qu'ils en soient pénalement responsables ? Peuvent-ils en être pécuniairement responsables ? Ces discussions ne nous doivent pas cependant trop effrayer ni nous faire hésiter. Il n'y a pas une seule question qui ne se discute en droit. D'ailleurs Napoléon a dit : « Les affaires interminables sont celles qui ne soulèvent pas de difficultés. » La responsabilité des ministres, il est vrai, soulève, surtout dans ses phases pénale et pécuniaire, quelques difficultés. Mais nous avons opté quand même pour son adoption en Egypte, tant que cela aboutit au respect des principes budgétaires, et tant que ce respect répond à une véritable nécessité qui s'est fait sentir à maintes reprises dans la pratique de notre administration financière.

191. — De ce contrôle, quelles en sont les modalités, et de cette responsabilité, quels en sont les conditions et les avantages ? Nous l'avons étudié en son temps. Nous voulons simplement dire ici que les mots contrôle et responsabilité ne doivent jamais effrayer personne. Ils n'aboutissent nullement à annihiler l'esprit d'initiative et de décision nécessaires à tout pouvoir étatique de nos temps. Ils en sont au contraire la garantie et les supports indispensables. Là où il y a le contrôle il y a le pouvoir. Un homme qui ne fait rien n'a pas besoin d'être contrôlé par qui que ce soit. Là où il y a la responsabilité il y a l'autorité. Un

homme qui n'a pas d'autorité n'a pas besoin d'être responsable devant qui que ce soit. Cela est trop évident pour être contesté.

De leur côté, les vrais hommes d'Etat, ceux qui ont une foi robuste dans leur loyauté, dans leur capacité et également dans leur dévouement pour la cause publique n'auront rien à craindre du contrôle et de la responsabilité. Car l'homme est faillible par définition. Il a toujours besoin d'un guide et d'un conseiller, et rien que le contrôle et la responsabilité peuvent lui servir comme guide et comme conseiller !

Vu : le Président de la thèse,

L. ROLLAND.

Vu : le Doyen,

G. RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

GILBERT GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

A. — TRAITÉS GÉNÉRAUX.

1. — Législation financière.

- ALLIX (E.). *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e édition, Paris, 1931.
- BARTABLE. *Public finance*, London, 1895.
- BOUCARD et JÈZE. *Eléments de science des finances et de législation financière française*, Paris, 1902.
- BUCK. *The budget in governments of to day*, New-York, 1934.
- EL ARABI BEY. *Eléments de science des finances et de législation financière* (en arabe), Le Caire, 1938, in-4^o v.
- GIRAULT. *Manuel de législation financière*, Paris, 1928.
- JÈZE (G.). *Traité de science des finances*, t. I : Le budget, Paris, 1910.
Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1931.
- LACAN (A.) et LÉGER (B.). *Finances publiques : législation budgétaire et fiscale*, Paris, 1935.
- LANZAC. *Droit et pratique budgétaire en France*, Paris, 1938.
- LEROUY-BEAULIEU (Paul). *Traité de science des finances*.
- MOYET. *Précis de législation financière*, 11^e édition, Paris, 1937.
- PIGOU. *A study in public finance*, Londres, 1928.
- SHIRRAS. *The science of public finance*, London, 1924.
- STOURM. *Le budget*, Paris, 1909.
- TROTABAS. *Précis de science et de législation financière*, Paris, 1939.
- WAGNER. *Traité de la science des finances*, édition française, Paris, 1909.

2. — Droit constitutionnel.

- BARTHÉLEMY. *Le problème de la compétence dans la démocratie*, Paris, 1916.
- *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1937.
- BARTHÉLEMY et DUEZ. *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933.
- CARRÉ DE MALBERG. *Théorie générale de l'Etat*.
- DELPECH et LAFERRIÈRE. *Les constitutions modernes*, 4^e édition.

- DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition en 5 vol., Paris, 1924.
 — *Manuel de droit constitutionnel*, 4^e édition, Paris, 1922.
 — *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901.
 ESMEIN. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2^e édition, Paris, 1928.
 ISRAÏM (Wîl) et RAFAÏ (Waheed). *Le droit constitutionnel* (en arabe).
 Le Caire, 1927.
 KAMAL BEY (Fouad). *Les principes du régime parlementaire* (en arabe).
 Le Caire, 1927.
 MIRKINE-GUETZEVITCH. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*
 2^e édition, Paris, 1936.
 REDSLOB. *Le régime parlementaire*, 1923.

3. — Droit administratif.

- ALIBERT. *Le contrôle juridictionnel de l'administration*.
 BERTHELÉMY. *Droit administratif*, 13^e éd., 1933.
 BONNARD. *Précis de droit administratif*, 3^e édition, Paris, 1940.
 EL ARABY BEY. *Le Droit administratif* (en arabe), Le Caire, 1937.
 HAURIOU. *Précis de droit administratif*, 4^e édition, Paris, 1938.
 LAFERRIÈRE. *Traité de la juridiction administrative. Juridiction et contentieux*.
 ROLLAND. *Précis de droit administratif*, Paris, 1937.
 WALINE. *Manuel élémentaire de droit administratif*, 2^e édition, Paris, 1939.

B. — OUVRAGES SPÉCIAUX SUR L'EGYPTE.

1. — Législation financière.

- BEL (Jacques). *La dette publique égyptienne*, thèse Paris, 1939.
 BLANCHARD. Des modifications apportées à la situation financière de l'Egypte par l'accord franco-anglais de 1904. *Revue de science et de législation financière*, juillet 1905.
 BOUSTANY. *Les finances de l'Egypte au point de vue international*, thèse Paris, 1897.
 DULFOY. *La Caisse de la dette et les finances égyptiennes*, thèse Paris, 1904.
 FAHMY (Hussein). *An inquiry into the present position of the Egyptian state Railways*.
 HAEKAL. *La dette publique égyptienne*, thèse Paris, 1912.
 ISRAÏM (J.). *Du contrôle du budget égyptien après l'accord franco-anglais de 1904*, thèse Paris, 1911.
 POLITIS. *La Caisse de la Dette égyptienne, ses pouvoirs et sa responsabilité. Revue générale de droit international public*, 1896.

UMBERTO (Ricci). Le budget de l'Etat égyptien. *L'Egypte contemporaine*, t. XXIII, 1932, pp. 427-506.

— Le budget de l'Etat égyptien pour 1933-1934. *L'Egypte contemporaine*, 1934, p. 215-264.

YOUNES (Mh. Tewfik). *The preparation of the Egyptian Budget*, thèse Le Caire, 1934.

2. — Droit constitutionnel.

EL BARKOUKY. *Les rapports du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif en Egypte*, thèse Paris, 1925.

IBRAHIM (Wite). *La nouvelle Constitution de l'Egypte*, thèse Paris, 1924.

MAKRAM (Hilmy). *Problèmes soulevés par la Constitution égyptienne*, thèse Dijon, 1927.

NAGUIB (Shukry). *La Constitution égyptienne et le contrôle de la constitutionnalité des lois*, thèse Paris.

OSMAN (Amin). *Le mouvement constitutionnel en Egypte et la Constitution de 1923*, thèse Paris, 1926.

SABRY (El Sayed). *Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en Egypte*, Thèse Paris, 1930.

3. — Droit administratif.

BLANCHARD. *La théorie de l'acte de souveraineté et l'acte administratif en droit mixte égyptien*.

EL ARABI BEY. La responsabilité de l'Etat égyptien devant les tribunaux nationaux (en arabe), *Revue Al Quenoon Wal Iqtisad*, 5^e année.

GARRANAH (Zoheir). *L'acte administratif et son contrôle judiciaire en Egypte*, Le Caire, 1935.

LAMBA. *Droit public administratif de l'Egypte*, 1909.

RAAFAT BEY (Waheed). La responsabilité de l'Etat à raison de ses faits (en arabe). *Revue Al Quenoon Wal Iqtisad*, 9^e année, 3^e numéro, p. 239 et ss.

ZOHNY BEY. *La responsabilité de l'Etat égyptien à raison de l'exercice de la puissance politique*, 2 vol., Paris, 1914.

C. — OUVRAGES SPÉCIAUX SUR LA FRANCE.

1. — Législation financière.

ALLIX. Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer. *Revue politique et parlementaire*, mai 1922, p. 189.

AUDIBERT. *Du contrôle des dépenses publiques par la Cour des Comptes et le pouvoir législatif*. Discours prononcé à la séance solennelle de rentrée du 17 octobre 1881.

- BAUWIN. *Le rôle des contrôleurs des dépenses engagées. Economiste français*, 21 avril 1923.
- BEAUDOUARD. *L'unité budgétaire et les services industriels de l'Etat*, thèse Rennes, 1933.
- BESSON. *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris, 1899.
- BINET. *Des opérations de paiement des dépenses de l'Etat*, thèse Paris, 1911.
- BOKANOVSKI. Rapport sur le projet de loi relatif au contrôle des dépenses engagées. *Journal officiel*, 1922. Doc. parl. Ch., sess. ordinaire, p. 1287.
- BONNIER. *Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses de l'Etat*, thèse Toulouse, 1902.
- BOTLARD. *Des ordonnateurs et des comptables et de leurs rapports*, thèse Caen, 1902.
- BOUVIER et JÈZE. *La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances*, Paris, 1897.
- CASTEL. *De la responsabilité civile des ministres en matière de dépassement des crédits*, thèse Toulouse, 1899.
- CERNESSON. *Le principe d'unité budgétaire en France et les services spéciaux de Trésorerie*, thèse Dijon, 1911.
- CHADRON. *Du rôle et des attributions de la Cour des Comptes en ce qui concerne la gestion des deniers de l'Etat*, thèse Paris, 1885.
- CHAUDOY. *De la liquidation des dettes de l'Etat*, thèse Paris, 1898.
- CHONET. *Des attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire*.
- COURCOUX. *De la liquidation des dettes de l'Etat*, thèse Rennes, 1897.
- CULTRI. *La réforme de la Cour des Comptes. L'extension de ses attributions administratives et politiques*, thèse Paris, 1923.
- DELETREE. *La question de l'annualité du budget*, thèse Paris, 1911.
- ENGELHARD. *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*, thèse Paris, 1911.
- FLAMBARD. *Le refus du budget*, thèse Caen, 1905.
- FORESTIER. *Les douzièmes provisoires*, thèse Lyon, 1908.
- FERRY. *Le contrôle financier du Parlement (La Commission des comptes définitifs)*, thèse Paris, 1913.
- FRAISSE. *Les pouvoirs du gouvernement en matière d'autorisation des dépenses publiques*, thèse Caen, 1938.
- GUILLEMANT. *Le contrôle préventif des engagements des dépenses dans le système budgétaire français*, thèse Lille, 1924.
- HASSIE. *La Cour des Comptes en France, en Belgique, en Italie et en Allemagne*, Paris, 1932.
- HENRY. *Les pouvoirs en matière des dépenses publiques*, thèse Paris, 1903.
- HITTE. *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse Bordeaux, 1923.
- HUCK. *Le contrôle des dépenses engagées en France et les récentes mesures qui l'ont renforcé*, thèse Paris, 1937.

- JÈZE. Le budget au point de vue juridique. *Revue de science et de législation financières*, 1907.
- Rapport général présenté le 9 mars 1919 concernant les remèdes au retard du vote du budget. *Journal officiel*, 27 novembre 1917.
- LECA. *Les retards dans le vote du budget en France, leurs inconvénients, leurs remèdes*, thèse Rennes, 1913.
- LAFOURNIÈRE (DE). *Des attributions de la Cour des Comptes en ce qui concerne le contrôle du budget de l'Etat*, thèse Paris, 1842.
- LABOULBÈNE. *Des moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement des dépenses du Parlement*, thèse Paris, 1937.
- LECLÈRE. *La mesure et la valeur de l'intervention législative en matière budgétaire*, thèse Paris, 1905.
- LE COURTOIS. *Des crédits additionnels du budget de l'Etat*, thèse Poitiers, 1900.
- LENNEVEU. *Histoire de la spécialité budgétaire en France*, thèse Paris, 1906.
- LETONDAT. *Les augmentations des crédits en cours d'exercice et l'équilibre du budget*, thèse Paris, 1913.
- MARCE (DE). *Le contrôle des finances en France et à l'étranger*.
- MAUCHANT. *La Commission des finances de la Chambre des députés*, thèse Nancy, 1927.
- MESTRE. *De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, thèse Paris, 1889.
- MEYER. *Du contrôle des ordonnateurs*, thèse Paris, 1900.
- MICHEL. *De l'habitude contractée en France de légiférer par voie budgétaire*, thèse Paris, 1907.
- MILATCHITCH. *La règle de l'unité dans le budget de l'Etat français*, thèse Bordeaux, 1932.
- MOENCOLAËY. *Les dépassements de crédits, comment les opérer, comment les restreindre*, thèse Paris, 1893.
- MOREL. *Des dépassements de crédits en matière de finances nationales*, thèse Paris, 1906.
- MOULEZIN. *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse Paris, 1923.
- NEZARD. *Des budgets provisoires*, Paris, 1905.
- PERROT. *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse Aix, 1926.
- TOUZERY. *La réglementation du contrôle des dépenses engagées*, thèse Paris, 1924.
- TROTABAS. *L'année budgétaire*, bulletin interparlementaire, 1939.
- *Le contrôle parlementaire de la trésorerie*, extrait de la *Revue de science et de législation financières*, avril-mai-juin 1931.

2. — Droit constitutionnel.

- ARLES. *La responsabilité pénale des ministres dans le droit français moderne*, thèse Montpellier, 1920.

- BEL. *La responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, thèse Paris, 1899.
- CHASTENET. *Du Sénat constitué en Cour de Justice*, thèse Paris, 1918.
- CLOS. *De la responsabilité des ministres*, thèse Paris, 1886.
- GHASTEL. *De la Haute Cour de Justice suivant la législation et la Constitution françaises actuelles*, thèse Paris, 1909.
- GIGOUX. *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la constitution de 1875*, thèse Dijon, 1898.
- GRAYSAC. *De la responsabilité des ministres*, thèse Bordeaux, 1892.
- MOREAU. La responsabilité civile des ministres. *Revue de droit public*, 1896, p. 320.
- ROUSSEL. De la responsabilité pécuniaire des ministres. *Revue de droit public*, 1897, I, p. 385.
- SARRAZIN. *De la responsabilité civile des ministres vis-à-vis de l'Etat*, thèse Bordeaux, 1901.
- SEGARD. *De la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875*, thèse Paris, 1904.
- VACHEROT. La responsabilité civile des ministres. *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1897, p. 251.

3. — Droit administratif.

- ALEXANDRESCO. *L'enrichissement sans cause considéré comme source d'obligations quasi contractuelles en droit administratif*, thèse Paris, 1930.
- BONNARD. Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives. *Revue de droit public*, 1923, p. 363.
- DUEZ (Paul). *Les actes du gouvernement*, Paris, 1935.
- JÈZE. De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté, du droit public. *Revue de Droit public*, 1923.
- LADOVICI. *L'évolution de la notion de pouvoir discrétionnaire*, thèse Lille, 1937.
- LEVÊQUE. *Les actes d'administration discrétionnaire*, thèse Paris, 1916.
- MICHOUD. De la gestion d'affaires appliquée aux services publics. *Revue générale d'administration*, 1894, t. II, p. 5 et ss. et p. 146 et ss.
- De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents. *Revue de droit public*, 1895.
- Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. *Revue de droit public*, 1923, p. 363.
- PALOGUE. *De la distinction entre la faute personnelle et la faute de service du fonctionnaire*, thèse Paris, 1909.
- VERRIER. *Des actes passés en la forme administrative* thèse Paris, 1904.
- WALINE. Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel. *Revue de droit public*, 1930, p. 197.

C. — OUVRAGES SPÉCIAUX SUR L'ANGLETERRE.

I. — *Législation financière.*

- AFIFI PACHA (Hafez). *Les Anglais chez eux* (en arabe), Le Caire, 1935, p. 209 et s. : Ministère anglais des finances; p. 219 et s. : Le budget anglais.
- ARNUANE. Le système financier anglais. *Bulletin de la Société de législation comparée*, avril 1895.
- CHALANDIN. Le contrôle parlementaire des finances publiques en Angleterre. *Annales des finances publiques*, n° III.
- HIGGS (Henry). *The financial system of the United Kingdom*, 1914.
- JÈZE. Le contrôle du budget en Angleterre. *Revue de science des finances et de législation financière*, 1916, p. 333 et s. ; 1917, p. 241 et s. ; 1919, p. 455 et s.
- MARCE (DE). *Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en Angleterre*.
- SARETTE. *Le contrôle du budget en France et en Angleterre*, Paris, 1902.
- WILLOUGHBY. *The system of financial administration of Great Britain*, New York, 1917.
- YOUNG (Hitten). *The system of national finance*, London, 1915.

2. — *Droit constitutionnel.*

- ANSON. *The Law and Custom of the Constitution*, trad. fr., 1903-1905.
- BAGEHOT. *The British Constitution*, 4^e édition, London, 1885.
- CHAVEGRIN. *Note concernant le système anglais de l'Impeachment* Sirez, 1920.3.33.
- CHEVALIER. *La Constitution de l'Angleterre*, 1869.
- DESCAMPS. *Les pouvoirs publics en Angleterre*, 1912.
- DICEY. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, trad. fr. complétée par l'auteur, 1902.
- FISCHEL. *La Constitution de l'Angleterre*, trad. de la 2^e édition allemande.
- FRANQUEVILLE (DE). *Le gouvernement et le Parlement britanniques*.
- JENKS. *The Government of the British Empire*, 1924.
- LOWEL. *The government of England*, trad. fr., 1910.
- SIEDEL. *Les pouvoirs de la Couronne en Angleterre*, thèse Montpellier, 1908.
- TODD. *Parliamentary Government in England*, trad. fr. Boucard et Jèze en 2 vol., Paris, 1900.

3. *Droit administratif.*

- BARATIER. Régime administratif et droit anglais. *Revue de Droit public*, 1931.

CONSTANTINOFF. *Le recours contre l'administration dans la législation et la jurisprudence anglaises*, Paris, 1931.

D. — OUVRAGES SPÉCIAUX SUR LA BELGIQUE.

1. — *Législation financière.*

DUBOIS. *Etude sur le système belge en matière du budget de l'Etat.*

FINET. *Le régime financier de la Belgique*, Bruxelles, 1894.

MARCE (DE). *La Cour des Comptes et la Comptabilité publique en Belgique.*

MATTON. *Traité de science financière et de comptabilité publique belge*, 1919.

— *Précis de droit budgétaire belge*, 1908.

2. — *Droit constitutionnel.*

BIDDAER. *Constitution belge révisée*, 1921.

GIRON. *Le droit public de la Belgique.*

KERCHOUE (DE). *De la responsabilité des ministres dans le droit public belge.*

ORBAN. *Le droit constitutionnel de la Belgique.*

VAN MAL. *Manuel de droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, 1922.

3. — *Droit administratif.*

CAPART. *Droit administratif élémentaire*, 2^e édition, 1924.

VAUTHIER. *Précis de droit administratif belge.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
I. — De la qualité des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques	1
II. — Des discussions que soulèvent en Egypte leur pouvoir, leur contrôle et leur responsabilité et de l'hésitation du législateur à l'égard de ces discussions.	2
III. — Cette hésitation s'explique d'abord par l'importance des problèmes à résoudre	2
IV. — Elle s'explique ensuite par la complexité des éléments de la décision à prendre	4
V. — Par conséquent nous devons être prudent dans nos conclusions	6
VI. — Nous devons également comparer nos institutions avec celles de l'étranger	7
VII. — Des pays choisis comme objets de nos comparaisons	7
VIII. — Plan de notre travail	9

PREMIÈRE PARTIE

DU POUVOIR DES MINISTRES COMME ORDONNATEURS DES DÉPENSES PUBLIQUES.

CHAPITRE PREMIER. — *De la nécessité pour toute dépense publique d'une autorisation préalable donnée par le pouvoir législatif.*

Section I. — Des origines du principe de l'autorisation préalable dans les législations étrangères et de son adoption en Egypte en 1882.

	Pages
§ 1. — <i>Des origines du principe en droit anglais et français.</i>	
1. — Des origines du principe dans la <i>Petition of Rights</i> de 1826	14
2. — De sa confirmation actuelle en Angleterre.....	15
3. — De sa transmission en France.....	15
4. — Du principe et de l'acte n° 2 de 1940.....	16
§ 2. — <i>De l'introduction en Egypte en 1882 du principe de l'autorisation préalable.</i>	
5. — L'Etat en Egypte à la veille de l'intervention européenne en 1878	16
6. — Le pays réclame en 1879 ses droits financiers.....	18
7. — La Constitution du 8 février 1882 les lui accorde....	19
8. — Les Constitutions de 1883 et de 1913 reviennent à l'état primitif	20
§ 3. — <i>De la Constitution actuelle et de la proclamation de la nécessité d'une autorisation législative préalable pour toute dépense publique.</i>	
9. — Les textes de la Constitution sont aussi nets que possible.....	22
10. — Des deux limites apportées aux droits du législatif..	23
Section II. — <i>De la forme de l'autorisation législative des dépenses publiques.</i>	
11. — L'autorisation législative intervient sous la forme d'un crédit	25
§ 1. — <i>Du budget général comme procédé normal pour l'ouverture des crédits.</i>	
12. — De la définition du budget.....	26
13. — De ses origines en Angleterre, en France et en Egypte.	26
14. — De son morcellement en budgets annexes.....	28
15. — et en budgets extraordinaires	29
16. — Des critiques du morcellement du budget.....	33
§ 2. — <i>De l'ouverture des crédits en dehors du budget général.</i>	
17. — De la nécessité de l'ouverture des crédits autres que ceux prévus au budget général.....	34
18. — Des crédits pour parer au retard du vote du budget général	35

	Pages
19. — Des différentes méthodes suivies en cette matière...	36
20. — De la méthode française et belge	37
21. — De la méthode anglaise.....	38
22. — De la méthode égyptienne.....	39
23. — Des crédits supplémentaires pour parer aux besoins imprévus au budget général	40
24. — Des difficultés constitutionnelles relatives à ces crédits en Egypte.....	41
25. — De leur ouverture par simple décret.....	43
26. — Nous proposons une solution semblable à celle de l'Angleterre	45
27. — De l'extension fâcheuse qu'a prise chez nous la pratique des crédits supplémentaires.....	48

Section III. — Des limites légales de l'autorisation législative des dépenses publiques.

§ 1. — *De la spécialité des crédits budgétaires.*

28. — De la distinction entre le système de la spécialité et celui de l'abonnement	50
29. — La spécialité budgétaire est une chose relative.....	50
30. — Du degré de la spécialité en Angleterre et en France..	51
31. — De son degré en Égypte	51
32. — De la sanction de la spécialité	53

§ 2. — *De l'annualité des crédits budgétaires.*

33. — De l'annualité comme règle générale à tous les pays..	54
34. — De l'annualité en Égypte	54
35. — L'aménagement de l'annualité comporte « l'exercice » ou la « gestion »	55
36. — Notre législateur adopte le système de la gestion.....	56
37. — Une exception apportée à notre système de gestion...	57

Section IV. — De la nature juridique de l'autorisation législative des dépenses publiques.

38. — De l'importance de l'étude de la nature juridique de crédits.....	58
---	----

§ 1. — *Des différentes controverses en la matière.*

39. — Le budget est certainement une loi dans la forme.....	59
40. — Au fond, trois théories sont en présence.....	60
41. — Il est une loi proprement dite.....	60

	Pages
42. — Il est tantôt une loi, tantôt un acte administratif...	62
43. — Il est toujours un acte administratif	63
§ 2. — <i>De la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.</i>	
44. — Il est un acte administratif qui entre dans la compétence du législatif pour son importance.....	63
45. — De l'influence de sa nature comme acte administratif, condition sur sa signification juridique.....	65
46. — Ce qui est valable pour le budget l'est également pour les crédits isolés.....	67
§ 3. — <i>Des conséquences de la théorie prépondérante sur la nature juridique du budget.</i>	
47. — Elle limite au Parlement la liberté de refuser le budget.	68
48. — Elle limite les effets de son refus par le Parlement....	70
49. — Elle rejette l'idée de crédit impératif.....	70
50. — Elle n'empêche pas son interprétation par nos tribunaux.....	72

CHAPITRE DEUXIÈME. — *Du rôle des ministres dans l'exécution des dépenses publiques.*

Section I. — Des opérations relatives à l'exécution des dépenses publiques.

51. — Les opérations sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.....	75
--	----

§ 1. — *De l'engagement des dépenses publiques.*

52. — Des actes qui engagent le patrimoine de l'Etat.....	75
53. — Le ministre est en principe compétent pour les accomplir	77
54. — Il peut déléguer sa compétence	77

§ 2. — *De la liquidation des dépenses publiques.*

55. — Définition et portée.....	78
56. — Le pouvoir législatif n'a pas à y intervenir.....	79
57. — non plus le pouvoir judiciaire	79
58. — Le ministre a seul qualité pour l'accomplir.....	81
59. — Il peut déléguer sa compétence	81

§ 3. — *De l'ordonnancement des dépenses publiques.*

	Pages
60. — Définition et portée.....	81
61. — Le ministre a seul qualité pour l'accomplir et il peut le déléguer.....	82
62. — Différence de son traitement au point de vue de l'appréciation judiciaire avec l'opération précédente...	83
63. — Le Conseil d'Etat la justifie par la théorie d'actes discrétionnaires..	84
64. — Il faut y voir plutôt une conséquence fatale du défaut de contrainte sur l'Etat	84

§ 4. — *Du paiement des dépenses publiques.*

65. — C'est une opération comptable	86
66. — Du rôle des comptables dans son accomplissement...	87
67. — Du statut de nos comptables.....	87

Section II. — De la nature du pouvoir ministériel dans les opérations d'exécution des dépenses publiques.

68. — C'est le problème d'actes discrétionnaires qui est en jeu	88
---	----

§ 1. — *De la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires de l'Administration.*

69. — Des actes discrétionnaires	90
70. — Des actes non discrétionnaires.....	91
71. — De l'influence de la distinction sur le recours intenté entre le refus de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une part et le refus de la liquidation d'autre part.....	92

§ 2. — *De l'abandon en droit français de la distinction entre actes discrétionnaires et actes non discrétionnaires.*

72. — La distinction précédente aboutit à confondre le pouvoir discrétionnaire avec le pouvoir arbitraire.....	92
73. — De son abandon par le Conseil d'Etat à partir de 1907.	93
74. — La doctrine approuve la nouvelle attitude.....	94

§ 3. — *Le problème d'actes discrétionnaires en droit égyptien.*

75. — Notre jurisprudence traite tous les actes administratifs sur un pied d'égalité.....	95
---	----

	Pages
76. — A ce point de vue elle ressemble à la dernière jurisprudence française	97
77. — Périmée, l'idée d'actes discrétionnaires ne doit plus être invoquée contre l'organisation du contrôle et de la responsabilité des ordonnateurs des dépenses publiques.....	98

DEUXIÈME PARTIE

DU CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES MINISTRES COMME ORDONNATEURS DES DÉPENSES PBLIQUES.

CHAPITRE PREMIER. — *De l'aspect général des systèmes de contrôle en Egypte.* .

Section I. — Des origines de nos systèmes de contrôle financier.

78. — L'histoire moderne de l'Egypte est étroitement liée avec l'histoire de son contrôle financier.....	101
79. — Le défaut de tout contrôle jusqu'à l'intervention européenne	102
80. — Ses conséquences.....	103
81. — De l'intervention européenne en 1816.....	103
82. — De sa suppression et de son rétablissement.....	105
83. — Le Khédive fait appel à la nation pour le contrôle de ses finances	105
84. — De l'affaiblissement du contrôle étranger en 1904....	105
85. — Actuellement sa suppression est une nécessité inévitable.....	106

Section II. — De l'aspect actuel du contrôle préalable sur nos ordonnateurs des dépenses publiques.

86. — Le contrôle préalable reste le même depuis qu'il a été installé en 1880	107
87. — Il est exercé par trois organes différents.....	108
88. — Il se distingue, par son caractère nettement administratif	111
89. — et par le rôle prépondérant du ministre des finances.	112

Section III. — De l'aspect actuel du contrôle ultérieur sur nos ordonnateurs des dépenses publiques.

90. — Il est moins important que le contrôle préalable.....	113
---	-----

	Pages
91. — Il s'exerce essentiellement par le Parlement.....	113
92. — en deux périodes différentes.....	115
93. — Il s'exerce également sur le ministre des finances...	117

CHAPITRE DEUXIÈME. — *De la faiblesse de nos systèmes de contrôle de l'exécution des dépenses publiques et de ses conséquences.*

Section I. — De la faiblesse de notre système du contrôle préalable.

94. — Il ne vise que l'ordonnancement	118
95. — Il n'est nullement préventif	119

Section II. — De la faiblesse de notre système du contrôle ultérieur.

96. — Les parlementaires ignorent souvent les infractions budgétaires qui ont été commises.....	120
97. — La question et l'interpellation se prêtent mal à une fonction non politique.....	121
98. — Le contrôle exercé par le compte définitif vient trop tard	121
99. — Le contrôle <i>à posteriori</i> du ministre des finances est basé sur la seule bonne volonté des ministres contrôlés..	122

Section III. — De la pratique irrégulière des dépassements des crédits comme conséquence de l'insuffisance de contrôle sur nos ordonnateurs.

§ 1. — *Quand et comment on dépasse un crédit.*

100. — Des dépassements ouverts.....	123
101. — Des dépassements par mandats fictifs.....	124
102. — Des dépassements par virements irréguliers.....	125

§ 2. — *Des dépassements systématiques de crédits comme phénomène fâcheux dans notre pratique financière.*

103. — Les dépassements qu'on peut tolérer.....	127
104. — ne sont pas ceux de notre administration.....	128
105. — La preuve en est dans les explications même données par celle-ci.....	128
106. — Notre assemblée législative s'élève contre eux.....	131

	Pages
107. — Nous croyons que la bonne volonté des ministres est à elle seule capable de les diminuer.....	133
108. — La preuve est dans la pratique anglaise.....	133
109. — Nous faisons également appel au renforcement du contrôle et de la responsabilité.....	134

CHAPITRE TROISIÈME. — *Des solutions proposées pour renforcer le contrôle des ordonnateurs des dépenses publiques en Egypte.*

Section I. — Du renforcement du contrôle préalable.

110. — Des difficultés que présente le problème de contrôle préalable.....	135
111. — notamment sur l'engagement.....	136
112. — Il faut qu'il soit établi en Egypte.....	136
113. — Il faut également qu'il y soit strictement préventif.....	137
114. — Comparaison avec le système belge.....	137
115. — avec le système anglais.....	138
116. — et avec le système français.....	139
117. — Nous proposons pour l'Egypte ce dernier.....	141
118. — avec l'indépendance qu'il exige pour les agents de contrôle.....	141
119. — et la prééminence qu'il crée pour le ministre des finances.....	142
120. — Cette dernière est incontestée en Angleterre.....	143
121. — ainsi qu'en France.....	143
122. — Réponse aux solutions adverses.....	144
123. — Il ne faut pas confier le contrôle au Conseil des Ministres.....	145
124. — Non plus qu'à un Office de Comptabilité parlementaire.....	145

Section II. — Du renforcement du contrôle ultérieur.

125. — Le renforcement de notre contrôle ultérieur ne réside pas dans la modification de ses moyens actuels....	148
126. — mais d'après certains juristes dans l'institution d'une commission parlementaire de contrôle.....	148
127. — Nous doutons de l'opportunité de ce procédé.....	149
128. — La pratique en France parlementaire nous donne raison.....	150
129. — De deux conditions qu'il faut mettre à la base de projets de réforme.....	152
130. — Elles nous amènent à proposer l'institution d'une Cour des Comptes.....	153

	Pages
131. — non pas pour exercer sur les ordonnateurs un contrôle préalable.....	153
132. — mais pour exercer comme celle de la France un contrôle simplement ultérieur.....	154
133. — Du rôle de cette dernière Cour.....	154

TROISIÈME PARTIE

DE LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES COMME ORDONNATEURS
DES DÉPENSES PUBLIQUES.CHAPITRE PREMIER. — *De la responsabilité politique des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.*

Section I. — Des origines de la responsabilité politique de nos ministres dans leur responsabilité disciplinaire.

134. — Les ministres n'étaient dans leurs origines que simples hauts fonctionnaires	161
135. — Ils étaient soumis dans leur gestion financière à la compétence disciplinaire d'une Haute Cour administrative.....	161
136. — Certains croient encore dans son existence juridique.	162
137. — Nous ne le croyons pas	164

Section II. — De la responsabilité politique des ministres d'après la Constitution actuelle.

138. — Définition.....	167
139. — De son aspect individuel en Egypte et à l'étranger..	168
140. — De son aspect collectif en Egypte et à l'étranger....	168
141. — De ses conséquences	169
142. — Elle s'exerce soit devant la Chambre basse seule, soit devant les deux Chambres.....	169
143. — Elle s'exerce également devant l'opinion publique...	171

Section III. — De l'inefficacité de la responsabilité politique des ministres comme sanction à leurs infractions budgétaires.

144. — Du défaut de ses applications en matière budgétaire.	172
145. — Cela s'explique d'abord par son inapplication aux ministres sortis de leurs fonctions.....	173
146. — Une exception de cette règle en Angleterre.....	174
147. — Cela s'explique également par sa soumission aux considérations politiques	175

	Pages
148. — Elle se heurte à une grave objection.....	175
149. — Il faut qu'elle soit supplée par la responsabilité pénale et civile.....	176

CHAPITRE DEUXIÈME. — *De la responsabilité pénale des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.*

Section I. — De la responsabilité pénale des ministres pour les infractions non budgétaires.

150. — Quelles sont les infractions non budgétaires ?.....	177
151. — La responsabilité pénale est incontestée en ce cas...	178
152. — Elle s'exerce en Egypte devant une Cour Spéciale de Justice	178
153. — en Belgique devant la Cour de Cassation.....	180
154. — en France devant une Cour suprême de Justice....	180
155. — Et en Angleterre devant la Chambre Haute.....	181

Section II. — De la responsabilité pénale des ministres pour des infractions proprement budgétaires.

§ 1. — *Des solutions du problème en droit positif.*

156. — En Egypte on ne peut condamner un ministre que pour des délits prévus par le Code pénal.....	183
157. — Car la Constitution a exclu la théorie de délits minis- tériels	184
158. — Les infractions budgétaires ne peuvent pas par consé- quent être punies	185
159. — Du projet de loi élaboré en cette matière.....	186
160. — De son insuffisance	187
161. — Le système anglais n'admet pas non plus la responsa- bilité	188
162. — au contraire, celui de la France l'admet.....	189
163. — ainsi que celui de la Belgique.....	191

§ 2. — *De l'appréciation de cette responsabilité.*

164. — Elle est critiquée parce qu'elle n'est pas du même caractère que l'infraction. Réponse.....	193
165. — Et parce que le pouvoir du ministre est discrétionnaire. Réponse	195
166. — On invoque le cas de force majeure. Réponse.....	196
167. — Elle peut assouvir des vengeances politiques. Ré- ponse.....	198
168. — Elle n'est pas pratique et elle est sévère. Réponse....	199

CHAPITRE TROISIÈME. — *De la responsabilité civile des ministres comme ordonnateurs des dépenses publiques.*

Section I. — Des préjudices pécuniaires qu'engendre à la charge de l'Etat la mauvaise gestion financière des ministres.

169. — L'acte irrégulier de dépense reste pourtant valable.	201
170. — Aussi bien quand il est un acte de gouvernement...	202
171. — un acte d'autorité.	203
172. — ou même un simple acte de gestion.....	203
173. — Le résultat c'est qu'il produit tous ses effets à la charge du Trésor.....	206

Section II. — De la solution en droit positif du problème de la responsabilité civile des ministres envers l'Etat.

§ 1. — *De la solution du problème en droit égyptien.*

174. — Elle n'existe pas à titre accessoire.....	207
175. — De l'opinion qui croit dans son existence à titre principal par application des règles de droit civil....	208
176. — Nous croyons devoir exclure ces règles.....	210
177. — et chercher la solution dans les rapports du droit public	212
178. — qui les déclarent absolument irresponsables.....	212
179. — et qui sont par conséquent peu satisfaisants aux intérêts financiers de l'Etat.....	217

§ 2. — *De la solution du problème en droit étranger.*

180. — Distinction entre trois genres différents de législations.....	218
181. — En France on approuve expressément cette responsabilité.....	219
182. — ainsi qu'en Angleterre.....	225
183. — et en Belgique	227

Section III. — De l'appréciation de la responsabilité civile des ministres comme sanction à leur administration financière.

184. — De l'objection qui tient à l'énormité des réparations à exiger du ministre fautif. Réponse.....	228
185. — De l'objection qui tient à ce que les ministres n'accomplissent pas par eux-mêmes les opérations irrégulières. Réponse.....	233

	Pages
186. — De l'objection qui tient à la nature politique des fonctions ministérielles. Réponse.....	235
187. — Des objections qui ont déjà été invoquées contre leur responsabilité pénale. Réponse	237
188. — Des partisans de cette responsabilité.....	237

CONCLUSION

189. — De l'insuffisance du contrôle et de la responsabilité sur nos ordonnateurs.....	239
190. — Les propositions de renforcement ne sont pas de nature à porter atteinte à l'équilibre des pouvoirs.....	240
191. — Ni à annihiler la liberté nécessaire à l'administration.	241
BIBLIOGRAPHIE.....	243

